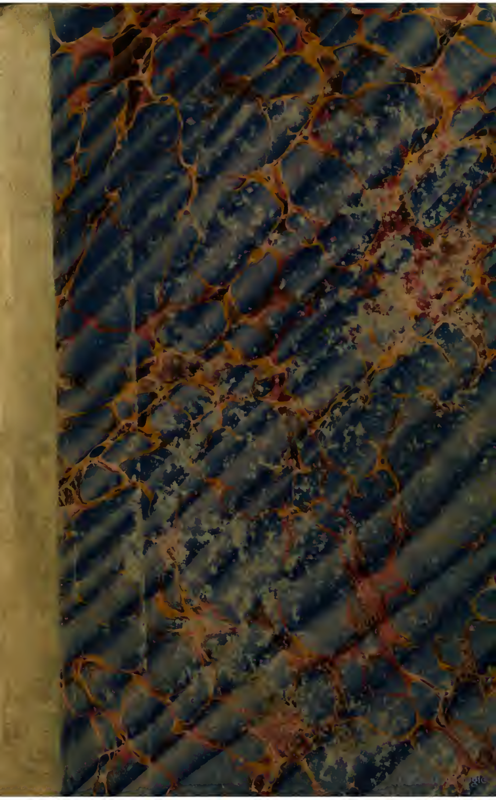


ÉTUDES

ADMINISTRATIVES.

Ch. Duriez, imprimeur à Senlis.

ÉTUDES
ADMINISTRATIVES

PAR

M. VIVIEN,

Membre de la chambre des députés.



PARIS.

GUILLAUMIN, LIBRAIRE,

Éditeur du Dictionnaire du Commerce et des Marchandises, du Journal des Économistes,
de la *Collection des principaux Économistes*, etc., etc.,

RUE RICHELIEU, 14.

1845

PRÉFACE.

L'administration est l'état personnifié pour le règlement de ses intérêts propres; le pouvoir, toujours en éveil, qui supplée à tous les autres, qui les complète, qui en reçoit ou leur imprime le mouvement, qui dirige les affaires générales et intervient comme tuteur dans la gestion des affaires locales. Dans l'accomplissement de cette mission, l'administration se trouve en contact et parfois en opposition, tantôt avec les provinces ou les communes dont elle contrôle ou règle les intérêts, tantôt avec les citoyens considérés individuellement, soit qu'elle les appelle à satisfaire aux charges ou aux devoirs que la société leur impose, soit qu'elle traite avec eux pour s'assurer le concours de leurs forces, de leur industrie ou de leurs capitaux. Ses fonctions peuvent en conséquence être envisagées sous un double aspect : dans leurs rapports avec l'état, et dans leurs rapports avec les intérêts locaux ou individuels.

Les principes qui régissent les premiers de ces rapports composent la science administrative; ceux qui régissent les seconds forment le droit administratif.

L'étude de l'administration, sous l'un ou l'autre aspect, offre des caractères entièrement distincts.

La science administrative a pour point de départ et pour but la société tout entière; elle recherche, étudie et proclame les règles qui peuvent en assurer le bien-être et la prospérité; sous l'influence de ses préceptes, l'action du pouvoir peut être féconde ou stérile, bienfaisante ou destructive. Le droit administratif s'attache d'abord aux droits privés; il les constate et les défend; il initie le pouvoir à la connaissance des lois et lui apprend à les respecter.

Un vaste théâtre est ouvert à la science administrative : elle éclaire les discussions des chambres, les délibérations des conseils du gouvernement; elle est le sujet des méditations des hommes publics. Le droit administratif dirige les actes des administrateurs, résout les différents que les affaires soulèvent, et guide les juridictions qui en connaissent; les jurisconsultes lui consacrent leurs veilles laborieuses.

La science ne reste pas étrangère au droit, ni le droit à la science; mais chacun des deux occupe une région à part. Le droit prend sa source dans les lois positives; il consacre les principes qui en déterminent l'application; il a son code, sa jurisprudence, ses formules; il retrace les obligations de l'administration, les garanties établies contre ses erreurs, les recours autorisés pour en obtenir le redressement, la constitution de ses tribunaux; il en recueille les arrêts et pose les limites de la compétence des diverses autorités. La science interroge les phénomènes sociaux plus que les lois écrites; elle est plus générale dans ses vues, plus libre dans ses décisions; elle a devant elle un horizon plus étendu;

elle signale les vices de l'administration et conseille les réformes que l'intérêt public réclame et que la prudence autorise ; elle s'appuie sur toutes les autres sciences qui ont pour objet les destinées de l'homme ; elle demande à la philosophie ses principes, à la morale ses règles de conduite, à l'histoire ses origines, et à l'économie politique la solution de ses plus grands problèmes, la théorie des impôts, la loi de la population, celle de la richesse et toutes les conditions du progrès matériel.

Jusqu'ici le droit administratif a tenu la première place. C'est à l'enseigner qu'ont été destinées les chaires ouvertes dans les facultés de l'université : c'est pour en exposer les principes et les applications qu'ont été composés des ouvrages justement renommés. La haute utilité de ces travaux est incontestable. Il était digne d'un gouvernement, appuyé sur les lois, de faire enseigner lui-même celles qui restreignent ou limitent ses pouvoirs ; il appartenait aux jurisconsultes de placer partout l'administration en face du droit, et d'apprendre à tous ceux qu'elle atteint dans sa marche par quelles voies protectrices ils pouvaient se défendre contre ses abus. Grâce aux lumières répandues par l'école et par le barreau, l'administration a connu ses devoirs, les administrés ont connu leurs droits, la règle a triomphé de l'arbitraire, la jurisprudence s'est fixée, un régime équitable a fait entrer la sécurité dans les rapports des citoyens avec l'état, et l'administration a gagné en respect plus qu'elle ne perdait en autorité.

La science a été reléguée sur le second plan et n'a pas obtenu la même attention. Il est vrai que la tribune politique lui a fourni d'éloquents organes. Les questions les plus graves s'y sont agitées : soit que la loi

sur l'instruction secondaire donnât lieu d'examiner les droits de la puissance publique sur l'enseignement des jeunes générations, soit qu'il s'agit seulement d'organiser le conseil d'état, de régulariser le système financier, de constituer l'armée, les deux chambres ont trouvé dans leur sein les plus vives lumières et ont assisté aux plus savantes discussions. Mais ces discussions, concentrées sur quelques objets spéciaux, et à peine reproduites par les instruments éphémères de la publicité, ne forment point un corps de doctrine, et les résultats n'en ont été ni recueillis, ni analysés. Les délibérations du conseil d'état où se conservent les hautes traditions administratives, ne sont point publiques et ne laissent aucune trace; et si quelques professeurs, animés par un zèle studieux, ont appelé la science à ouvrir la carrière au droit, elle n'a été le plus souvent que le sujet accidentel et fugitif de leur enseignement.

Il est nécessaire de lui ouvrir un champ plus vaste. On a fait savoir au propriétaire, privé de son domaine par des raisons d'utilité publique, quelle dette l'état contracte envers lui, au contribuable quelle limite les demandes du fisc ne peuvent dépasser, à chaque citoyen quels sacrifices lui sont imposés au nom de la société; on a traité enfin toutes les questions qui concernent la propriété et les droits privés. Le temps est venu de faire connaître dans sa constitution générale, dans son esprit, dans ses procédés, l'administration même, ce pouvoir qui ne nous touche pas seulement quand nous sommes personnellement en contact avec lui, mais qui nous intéresse à toute heure comme membres de la grande famille confiée à ses soins et à sa vigilance.

Aucun sujet n'est plus digne d'occuper l'esprit. Observer les moyens par lesquels l'action du pouvoir social se répand et se fait sentir sur tous les points du territoire; rechercher s'il applique avec discernement les forces dont il dispose, s'il ne les laisse point se perdre ou s'user dans d'inutiles emplois; suivre les mouvements de cette grande machine qui ne s'arrête jamais, en étudier les rouages pour supprimer ceux qui créent des entraves, pour ajouter ceux qui assureraient la régularité de la marche, quelle étude mérite davantage que tous les hommes sérieux et dévoués au bien de l'état lui consacrent leur attention !

Mais la science administrative est surtout expérimentale, et elle ne peut être étudiée si les faits sur lesquels elle repose ne sont point rassemblés et livrés à son examen; les connaître est son premier besoin. Ces faits, bien que consignés dans une foule de publications officielles, sont généralement ignorés. A part l'organisation des conseils électifs qui concourent à la gestion des affaires locales; à part quelques règles de droit qui tiennent à l'esprit semi-judiciaire de la plupart de nos institutions, le système général de l'administration, son mécanisme intérieur, ses formes, ses branches diverses, sont peu ou mal connus : on la juge sans savoir de quels éléments elle se compose, à quelles règles elle obéit. Il en est de ce qui la concerne comme de nos monuments et de nos sites naturels que l'on dédaigne pour aller chercher à l'étranger de moins dignes sujets d'admiration. Des écrivains ont retracé les institutions administratives des États-Unis, de l'Irlande, de l'Angleterre, il n'en est point qui, en dehors de la sphère du droit, se soient appliqués à décrire les

nôtres. Des savants ont retrouvé et arraché à l'oubli, à l'aide des plus laborieuses recherches, les institutions des peuples qui ont disparu du monde, et l'on n'interroge pas, pour en extraire la simple analyse de nos propres institutions, les innombrables documents accumulés autour de nous. Pour qui ne sait point approfondir des textes de loi abstraits, d'arides discussions de jurisprudence ou des statistiques trop souvent confuses, il est plus facile d'apprendre l'administration municipale de New-Yorck, que celle de nos communes, et la police de l'ancienne Rome, que celle de Paris.

Le service le plus réel qui puisse être rendu à la science est de combler cette lacune en appelant le public tout entier à connaître l'administration, par l'exposé simple et véridique de tout ce qui la constitue, de ses principes et de ses œuvres. Quelques personnes, qui ne comprennent le pouvoir public qu'entouré de mystère, et qui pensent qu'il commande d'autant plus à l'opinion que son organisation est plus reléguée dans l'ombre, redoutent cette publicité. Elles ont tort : le secret ne sert que les mauvais gouvernements, et le nôtre est fondé tout entier sur la publicité. Quant à notre administration, plus elle sera étudiée, plus on reconnaîtra que ses qualités l'emportent sur des imperfections qui d'ailleurs peuvent être corrigées. En effet, à la première vue, quand on jette les yeux sur l'administration générale d'une nation comme la France, grande, riche, peuplée, parvenue à un état de civilisation très avancé, libre en même temps, et dotée par conséquent de toutes les institutions qui sont les compagnes de la liberté ; quand on considère le nombre immense des affaires confiées à cette administration,

les trésors dont elle dispose et les bras qu'elle emploie, l'esprit se trouble en présence de tant de ressorts à faire marcher, de fonctions à accomplir, de buts à atteindre. Mais en pénétrant plus avant, en arrêtant un regard plus attentif sur les combinaisons de cette vaste organisation, on y découvre un ordre remarquable, la simplicité, la précision, la régularité. Pour ne parler que du service le plus étroitement lié à la fortune publique, les finances, on éprouve autant de surprise que d'admiration, quand on acquiert la conviction que, de toutes les sommes mises chaque année à la disposition du gouvernement, il n'en est aucune qui puisse être soustraite à sa surveillance et détournée de ses mains, aucune qui puisse, sans que les chambres en soient informées, être affectée à un autre emploi que celui pour lequel l'administration l'a reçue.

Il est facile de se rendre compte de la sagesse et de la régularité qui règnent dans l'administration française. A toutes les époques, les lois et les institutions ont tendu à y introduire l'ordre. Sous l'ancien régime, les parlements, qui avaient autorité sur elle, commençaient déjà à lui imprimer le respect du droit qui est l'attribut et l'honneur des corps judiciaires. Le gouvernement politique était absolu, l'administration ne l'était point, et si sa subordination à la justice la laissait moins indépendante, elle la rendait plus équitable. La plupart des services publics remontent au-delà de la révolution, et de grands ministres, des hommes d'état éminents y ont laissé la trace de leur passage. Depuis, de nouveaux établissements administratifs et l'amélioration de tous ceux qui existaient déjà, ont été dus au génie organisateur de nos premières assemblées, à la

vigoureuse discipline du régime impérial, aux infatigables discussions des chambres qui, tous les ans, à l'occasion du budget ou de lois spéciales, promenaient partout leurs investigations. Chaque législature a vu disparaître quelque irrégularité, s'introduire quelque amélioration, et notre système administratif est le fruit de cette longue et patiente élaboration. On peut en condamner le principe, lui reprocher, avec les ennemis de la centralisation, d'embrasser trop d'objets et d'attenter à l'indépendance des efforts individuels, ou, avec les apôtres de l'organisation du travail, de laisser trop la société à elle-même ; mais, ces théories écartées, ce système peut sans crainte se découvrir à tous les regards, et, toutes les fois qu'il a subi l'épreuve d'une discussion, on a pu voir que le contrôle de la tribune et de la presse, exercé sans relâche depuis trente ans, avait laissé peu de prise aux accusations et peu de place aux réformes.

Il est dans l'intérêt de l'administration elle-même de la faire connaître à tous par une fidèle peinture ; à ce grand jour se dissiperaient beaucoup d'opinions fausses. Dans ces derniers temps, les utopies les moins réalisables, les projets les plus étranges ont été enfantés ou reproduits, et leurs auteurs ignoraient souvent que nos lois avaient déjà consacré tout ce que ces projets contenaient d'applicable ou de vrai. On a plus d'une fois reproché aux hommes publics d'avoir changé d'opinion en se mêlant au mouvement des affaires, et l'on a pu leur imputer en effet des contradictions manifestes; dans l'ordre des fonctions administratives, ces contradictions s'expliquaient naturellement. Au spectacle des réalités pratiques, les caractères les plus

droits et les plus désintéressés recevaient des impressions qui modifiaient profondément les idées conçues dans de solitaires études; ils acquéraient des connaissances nouvelles. Ce que les partis traitaient d'apostasie était plutôt un gage de bonne foi, qu'un acte de défection. Combien ne serait-il pas utile de former l'opinion publique à la même école, et de dissiper, par le sévère enseignement des faits, les préjugés qui trop souvent l'égarent.

Il ne suffit pas encore à la science que notre régime administratif soit décrit, elle a besoin de le comparer avec celui des autres états. Elle leur demande et leur fournit des exemples. Déjà nos lois civiles ont été adoptées ou imitées là même où nos institutions politiques excitaient le plus d'éloignement. Elles ont dû cet honneur à la simplicité, au bon sens de leurs dispositions, à la méthode qui en a réglé l'économie générale. Des succès analogues attendraient notre administration, si les éléments en étaient retracés avec simplicité et précision. Il est vrai que l'administration ne comporte pas les mêmes emprunts que la loi civile; elle est plus soumise à l'influence des mœurs, du climat, des traditions, de la situation géographique elle-même. Ainsi, un état continental et entouré de rivaux ou d'ennemis ne peut pas être administré comme une république fédérative, occupant un territoire illimité entre l'Océan et des solitudes presque inhabitées. Mais l'étude même de ce qui ne peut être imité n'est pas sans fruit, et si le système général diffère, combien d'institutions secondaires qui peuvent être naturalisées partout. Les gouvernements les plus absolus en possèdent que notre régime de liberté peut leur envier, et nous sommes assez riches

pour leur en présenter à notre tour : heureux et pacifiques échanges dans lesquels la condition des peuples pourrait être améliorée.

Enfin, la science administrative profite des leçons de l'histoire ; elle remonte à la source des institutions, en observe la destination première, les rapproche des formes politiques, des usages et des temps qui les ont vues naître. La vie et les travaux des hommes dont la reconnaissance publique a consacré la mémoire lui offrent des modèles à suivre, des germes à faire éclore ; le passé est une mine féconde qu'on n'explore jamais sans fruit. Nos institutions, bien que fondées sur des lois presque toutes contemporaines ou issues de notre révolution, s'appuient sur de vieilles traditions trop souvent et trop dédaignées ; l'administration française n'a pas été improvisée par des législateurs téméraires ; elle a ses racines dans les temps antérieurs, ses souvenirs et son histoire. La science s'y reporte pour former ses jugements.

Ainsi instruite par les faits, par l'étude des législations étrangères, par l'histoire, la science administrative propose ses solutions et peut se livrer à la critique ; critique bienveillante, parce qu'elle est inspirée par l'amour de l'ordre et des lois ; réservée, parce qu'elle sait les difficultés des affaires ; auxiliaire du pouvoir qu'elle ne cherche point à ébranler ; empressée de défendre l'administration contre les périls qui la menacent, un jour contre ses propres imprudences, un autre jour contre les exigences privées qui l'exposent à perdre toute initiative.

Tel est le rôle réservé à la science administrative, telle est la pensée des écrits qui composent l'ouvrage

qu'on va lire. Je sens qu'ils répondent assez peu aux conditions que j'ai moi-même indiquées; je me suis proposé seulement d'ouvrir la route, d'autres la suivront avec plus de succès; je ne prétends qu'à un mérite, celui de la bonne foi et de l'impartialité.

Ces écrits, bien que détachés, se lient entre eux par une pensée commune. Le tableau abrégé de la situation du *pouvoir administratif* au sein des autres pouvoirs de l'état, de ses principes et de ses limites, sert d'introduction à un ouvrage dont l'administration est le sujet.

En analysant les lois, les règlements, les usages qui sont, pour ainsi dire, la constitution des *fonctionnaires publics*, je me suis proposé de retracer en même temps et les diverses branches dont l'administration se compose, et l'innombrable personnel qui seconde son action, et la condition même de ce personnel si intimement lié à l'action du pouvoir public.

L'exposé de la composition et des fonctions du *conseil d'état*, le premier des conseils du gouvernement, et en même temps la plus haute des juridictions administratives, m'a donné occasion de signaler les services que ces conseils rendent à l'administration, et de traiter la grave question du contentieux administratif.

La *préfecture de police* est placée dans le lieu où la police est appelée à remplir les devoirs les plus nombreux, à pourvoir aux nécessités les plus impérieuses, à lutter contre les plus grands obstacles. Introduire, en quelque sorte, le public dans cette administration, et lui en mettre sous les yeux les innombrables détails, m'a paru le moyen le plus propre à faire connaître la police toute entière.

L'administration n'a qu'une autorité extérieure sur les *théâtres.* Il m'a semblé digne d'intérêt de faire voir, par cet exemple, l'influence qu'elle peut exercer même sur les choses qui ne sont pas directement de son domaine. Ce sujet spécial m'a conduit à quelques excursions en dehors de l'administration proprement dite. Elles me seront pardonnées, si l'on réfléchit à quel point les questions que je me suis borné à indiquer touchent à l'art et à la gloire littéraire de la France.

Le désir de répandre des connaissances utiles au public et à l'administration elle-même m'a seul dirigé. Il pourra mériter quelque indulgence à des travaux dont je ne me dissimule point les imperfections.

ÉTUDES ADMINISTRATIVES.

I.

LE POUVOIR ADMINISTRATIF.

La puissance publique a pour suprême organe la loi, la loi devant laquelle toute autre autorité fléchit et qui règne sur la société entière.

Au-dessous de la loi, force abstraite, la politique, la justice et l'administration sont confiées a des pouvoirs actifs et permanents.

La politique imprime à l'état une direction morale et entretient les rapports de la nation avec les puissances étrangères; elle est dirigée par le gouvernement du roi, sous le contrôle des chambres.

La justice garde la liberté personnelle et les droits privés et applique les lois civiles; elle est

rendue au nom du roi par des juges qu'il institue ; ses arrêts sont souverains ;

L'administration pourvoit aux besoins des services publics et à l'exécution générale des lois ; elle est le principal attribut du pouvoir exécutif que la charte a remis à la couronne.

Le pouvoir administratif est donc subordonné à la loi, dont il n'est que l'exécuteur, et parallèle à la politique et à la justice, dont il se distingue par des traits essentiels, mais auxquelles il s'unit en certains cas, soit qu'il contribue à les mettre en action ou leur prête les forces dont il dispose, soit qu'il emprunte leur influence ou leur autorité pour faciliter sa propre marche.

Quelles sont ses prérogatives propres? Comment les maintient-il intactes? Dans le domaine qui lui est réservé, à quels principes est-il soumis? Quelles garanties offre-t-il aux citoyens?

L'examen de ces questions servira à déterminer le caractère, les droits et les limites du pouvoir administratif.

I.

Rapports de l'administration avec le pouvoir législatif.

La loi ordonne et pose des règles; elle détermine les droits politiques et civils, en se conformant à la charte; elle décrète les charges impo-

sées aux citoyens; autorise les dépenses, institue la force publique, et tient sous sa main souveraine tous les intérêts sociaux, moraux ou matériels, extérieurs ou domestiques, collectifs ou individuels.

L'administration applique ou exécute : elle perçoit l'impôt, organise et entretient l'armée ou la flotte, emploie les revenus de l'état. Sa tutelle s'étend sur les intérêts collectifs des départements, des communes, des aggrégations d'individus; elle veille même sur les intérêts individuels, quand ils sont unis à l'ordre public; ainsi elle prend le citoyen à son entrée dans la vie et lui donne un état civil, elle lui procure l'instruction qui le rend propre à l'existence sociale, lui assure la protection de son culte, le libre exercice de ses droits politiques, lui impose l'accomplissement de ses devoirs envers l'état, et après l'avoir, lorsqu'il meurt, rayé du livre des vivants, donne la sépulture à ses derniers restes.

La loi prescrit ou défend, mais elle n'agit point; elle contient seulement le principe et la source de l'action. C'est l'administration qui lui imprime le mouvement, soit qu'elle-même elle l'applique, soit qu'elle assure l'exécution des arrêts de la justice, lorsque des intérêts privés ont été soumis à l'autorité judiciaire. Elle exerce ainsi un pouvoir nécessaire, car auprès de la loi

qui est un *prince muet*, selon l'expression de Cicéron, il faut toujours le *prince*, c'est-à-dire l'administration, qui est *la loi parlante*.

Le soin d'exécuter la loi ne se borne point à l'emploi des forces vives nécessaires pour convertir le droit en fait; il ne consiste pas seulement à suivre le texte littéral d'une prescription, à s'y conformer matériellement. L'administration française est chargée en outre par un mandat qui l'associe à l'œuvre même du législateur, de prendre elle-même et d'imposer aux citoyens toutes les mesures propres à développer, à compléter, à vivifier cette œuvre, et à en assurer la pleine exécution. Elle accomplit cette tâche à l'aide de règlements, obligatoires comme la loi elle-même. La constitution l'y autorise en termes généraux, et parfois le législateur lui accorde dans ce but une délégation extraordinaire. Il est d'une grande utilité que ces règlements puissent être faits. Le cours des affaires serait exposé à de frequentes interruptions, et la loi souvent entravée dans sa marche, si elle seule pouvait déterminer les conséquences des principes qu'elle pose. Parfois, l'administration est plus apte que la loi elle-même à décréter ces dispositions secondaires. Éclairée par l'expérience, livrée aux soins pratiques des affaires, elle en connaît les difficultés et les exigences : aucun détail ne lui est étranger; elle sait prévoir toutes les hypo-

thèses, déjouer toutes les ruses, concilier toutes les prétentions légitimes.

Le domaine respectif de la loi et de l'administration est en grande partie déterminé par les principes généraux et par plusieurs dispositions formelles de la constitution, mais les limites n'en sont pas toutes tracées avec certitude; entre les deux pouvoirs, il reste toujours un terrain litigieux, et qu'ils se sont souvent disputés. Les limites les plus évidentes ont été même parfois méconnues; tour à tour, on a vu la loi envahir l'administration et l'administration envahir la loi. La convention et l'empire ont donné l'exemple de ces usurpations. On aurait pourtant tort d'en conclure, avec Mably, que « la puissance législative sera éternellement l'ennemie de la puissance exécutrice. » Cette proposition ne peut s'appliquer ni à notre temps, ni aux formes de notre gouvernement. Ce qui distingue le régime vraiment parlementaire, c'est que les assemblées politiques s'unissent si étroitement au gouvernement, à qui elles inspirent leur esprit et dont elles choisissent indirectement les agents responsables, qu'il se forme entre elles et lui une alliance intime et comme une fusion. Les chambres ne sont plus des instruments de résistance et d'opposition; elles deviennent des appuis et d'énergiques auxiliaires. Aussi, à mesure que le gouvernement parlementaire se consolide et se

développe, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se rapprochent davantage. On peut s'en convaincre en étudiant notre histoire constitutionnelle. Pleine de défiance, l'assemblée constituante élimine de son sein les fonctionnaires, désarme le pouvoir royal, remet l'administration à des assemblées électives. Après la république et l'empire, sous lesquels toute démarcation est emportée, le gouvernement constitutionnel reparaît, mais à titre de concession de la royauté, et l'antagonisme des pouvoirs est entretenu par les répugnances politiques. Enfin la révolution de juillet institue le gouvernement parlementaire, et bientôt les chambres, d'autant plus confiantes que leur prépondérance est moins contestée, se plaisent à étendre les attributions de l'administration, et consentent souvent à lui transporter leurs propres pouvoirs.

C'est donc aux progrès constitutionnels qu'il appartient de poser des bornes devant lesquelles s'arrêtent les empiètements. Éviter les conflits et surtout les usurpations est aussi essentiel pour l'état que pour les citoyens ; le maintien de l'équilibre intéresse l'ordre public autant que la liberté. Si on laisse l'administration régler les droits des citoyens, la propriété, la condition des individus, on soumet à une mobilité, qui peut dégénérer en arbitraire, des intérêts qui ont besoin de stabilité. Si on abandonne à la puissance

législative des objets qui se lient au mouvement social, on s'expose à en comprimer l'essor, on restreint la responsabilité ministérielle, âme du gouvernement représentatif; à l'action éclairée, réfléchie, d'une administration, toujours contenue par le contrôle des pouvoirs publics, on substitue le mouvement quelquefois aveugle d'un pouvoir qui ne connaît point de maître.

Il dépend beaucoup du gouvernement de prévenir les usurpations de la loi. Qu'il se montre prudent, réservé, judicieux, impartial, et ses attributions, au lieu de s'amoindrir, seront étendues. Il doit surtout éviter d'engager une lutte ouverte avec la loi, pouvoir jaloux, souvent disposé à concéder d'autant plus qu'on paraît lui demander moins. En la défiant, on l'excite à user de son autorité, même avec excès; en faisant un mauvais emploi des pouvoirs qu'elle a délégués ou respectés, on l'excite à les reprendre ou à les méconnaître. Il serait facile de prouver par des exemples nombreux que toutes les usurpations de la loi ont été provoquées par quelque faute de l'administration. Les chambres, quand elles ne sont entraînées par aucun sentiment de rivalité, éprouvent souvent le besoin d'abandonner au gouvernement le soin d'achever leur ouvrage; elles se reconnaissent moins habiles que lui à régler certains objets qui exigent des discussions techniques, des études sérieuses et des

connaissances pratiques. Ces délégations profitent tout ensemble au pouvoir législatif, dont le rôle s'agrandit en se simplifiant, à l'administration qui y acquiert plus d'indépendance, et aux citoyens dont les réclamations sont mieux écoutées et les intérêts réglés avec plus de maturité.

A défaut d'accord, quand les attributions respectives mal définies sont contestées, à quels caractères reconnaître ce qui appartient à la loi et ce qui appartient à l'administration?

En l'absence de signe certain, de fort bons esprits, les plus attachés surtout aux prérogatives parlementaires, font pencher la balance du côté de la loi, et ne pensent point qu'elle puisse, en aucun cas, commettre une usurpation. Il est vrai que la loi peut, s'il lui plaît, dépouiller l'administration, car elle exerce une autorité supérieure, mais on aurait tort d'en conclure que ses empiètements soient toujours légitimes. L'administration possède des droits qui lui appartiennent en propre, directement et nécessairement, en vertu des termes exprès ou de l'esprit de la constitution, et la loi ne pourrait les attirer à soi sans une violence manifeste. Quant à ceux dont le caractère est douteux et dont la charte n'a point fait le partage, au lieu de les attribuer à la loi, la prudence conseille de les laisser à l'administration; celle-ci en effet est toujours soumise à une revendication péremptoire, tandis

que la loi peut seule revenir sur les décisions qu'elle prend et abandonne rarement les attributions dont elle s'est une fois emparée.

Il faudrait, pour que chacun des deux pouvoirs restât dans sa sphère, que le législateur ne négligeât de s'occuper d'aucune matière, mais que sur aucune il ne descendît aux détails d'exécution. Toute question est soumise à des principes généraux dont les règles d'application découlent. La loi devrait proclamer ces principes, et, bornant son intervention à cette grande et solennelle mission, laisser à l'administration la charge secondaire de prendre toutes les dispositions ultérieures.

Dans un état dont le territoire est étroit, le législateur qui voit, pour ainsi dire, tout homme et toute chose, peut mesurer la portée de ses ordres. Les parties intéressées sont sous ses yeux, les faits frappent ses regards et ne sont pas assez nombreux pour comporter une grande variété de solutions. Il peut donc administrer, car c'est administrer que d'appliquer la loi, et c'est appliquer la loi que de déduire toutes les conséquences des principes qu'elle consacre.

Mais dans un grand état comme la France, où les faits se multiplient à l'infini, où le mode d'application du même principe peut varier selon le climat, la population, la richesse, les mœurs,

en pourvoyant elle-même à son exécution, la loi agit en aveugle; elle est à la fois téméraire et imprévoyante.

Plus le territoire d'un état est vaste et sa population nombreuse, plus la part du pouvoir administratif doit être large, non dans le vain intérêt de la prérogative du pouvoir exécutif, mais pour assurer la plus prompte et la plus juste expédition des affaires.

Les traits particuliers à la loi et à l'administration indiquent les dispositions qui appartiennent au domaine de l'une ou de l'autre.

La loi est générale, unique, exécutoire sur tous les points du royaume. L'administration est multiple, rapprochée des individus, entourée de moyens d'informations. La première doit donc se borner aux objets qui intéressent la généralité des citoyens et laisser à la seconde les mesures d'application à chaque localité, à chaque individu.

La loi est destinée à une longue existence. Elle est *chose ferme et stable à toujours*, selon les termes de la formule royale qui ordonne que le sceau de l'état y soit apposé. Elle doit donc se consacrer exclusivement aux intérêts permanents et durables, et laisser à l'administration les intérêts passagers et accidentels.

La loi se fait au milieu des formes compliquées et des lenteurs qui tiennent à la fois à son importance propre et à la composition du pouvoir

complexe dont elle émane. Elle ne doit pas se réserver les questions qui exigent une solution immédiate. L'administration seule, douée d'une activité constante, secondée par des instruments prompts, peut toujours intervenir à propos.

La loi est l'œuvre d'un pouvoir irresponsable. Elle est impérative et ne comporte point l'arbitraire. Elle ne doit donc pas statuer sur les questions dont la solution réclame une appréciation discrétionnaire et peut se modifier d'après les circonstances. L'administration seule, sous les garanties réelles et efficaces qu'elle offre aux citoyens, est en état de vérifier les faits et de s'y plier.

Enfin, la loi n'est sujette à aucun recours. Elle prononce sans appel, sans débat contradictoire. Elle ne doit donc pas régler des intérêts personnels. L'administration, avec les voies qu'elle ouvre aux réclamations et la contradiction qu'elle autorise, est seule en mesure de rendre en connaissance de cause une décision équitable et éclairée.

Tels sont les traits généraux auxquels on peut reconnaître les attributions légitimes de la loi et de l'administration. Si ces attributions étaient ainsi maintenues, chacun des deux pouvoirs occuperait dans l'état la place à laquelle il est destiné, et verrait s'accroître son influence et son autorité. La loi ne descendrait jamais de sa sphère pour s'abaisser à des détails secondaires qui la

rendent obscure, diffuse, embarrassée. L'administration, libre dans sa marche, ne se verrait point arrêtée à chaque pas par des entraves qui ne nuisent pas moins aux intérêts privés qu'aux affaires publiques.

II.

Rapports de l'administration avec le pouvoir politique.

Le territoire de l'administration, menacé par les invasions de la loi, est encore exposé aux incursions du pouvoir politique, despote exigeant et dédaigneux de la règle.

Contenu dans son domaine, le pouvoir politique est l'instrument le plus actif des progrès publics et le guide de l'état. Il exerce sur la société une surveillance permanente; il en observe les besoins et les tendances, en écoute les vœux légitimes et sages, en combat les passions imprudentes et irréfléchies. Il en est au dehors le représentant et l'organe.

Le pouvoir politique est confié aux ministres responsables qui l'exercent avec le concours des chambres : il accomplit sa mission à l'aide de l'appui qu'elles lui donnent, des lois qu'il leur soumet, et enfin de l'administration qui est son agent le plus utile. L'administration est ainsi liée à la politique, et c'est pourquoi toutes deux

sont placées dans les mêmes mains. Dans cette alliance, le pouvoir politique domine, et pourrait, à son tour, comme la loi, faire passer l'administration sous le joug; mais la sujétion de celle-ci n'est point illimitée.

Deux choses sont à considérer dans la marche de toute autorité : l'esprit général et les actes.

Quant à l'esprit général, l'administration relève de la politique. Cette dépendance est nécessaire et a toujours existé. A cette condition seulement, l'état est gouverné; c'est ainsi que chaque régime a fait prévaloir son système et donné, selon ses vues, une active impulsion à l'esprit public. C'est ainsi que l'empire fondait ses institutions militaires, que la restauration tentait un retour vers le passé, que le gouvernement de juillet a fait triompher les principes d'ordre et de respect du droit. La politique ne réagit pas seulement sur le caractère moral de l'administration, elle en détermine aussi les mesures générales; elle ne se modifie pas seulement quand un nouveau gouvernement se fonde, elle change souvent avec le ministère, et l'administration doit sans cesse se modeler sur elle. La politique, dans des vues rétrogrades, craint-elle de répandre les lumières au sein de la nation, elle emploie l'administration à fermer les centres d'instruction; croit-elle au contraire que le peuple, plus éclairé, sera plus heureux et plus moral, elle emploie

l'administration à ouvrir des écoles. Suivant le vœu de la politique, s'il est besoin de prendre une attitude qui inspire du respect à l'étranger, l'administration arme les places fortes, agrandit les cadres de l'armée, organise la garde nationale, encourage l'élan du patriotisme; si l'ordre est en péril, l'administration applique avec rigueur les mesures de sûreté publique; si les classes laborieuses souffrent, l'administration encourage et développe les travaux publics, multiplie les voies de communication, s'attache à ouvrir de nouveaux débouchés au commerce et à l'industrie. Dans toutes ces mesures générales, le pouvoir administratif est aux ordres de la politique, serviteur dévoué, fidèle, et dont la désobéissance introduirait le désordre dans l'état.

Mais s'il en est ainsi dans ce qui constitue le gouvernement même, les deux pouvoirs doivent se séparer, non pour se contredire, mais pour jouir d'une indépendance réciproque, lorsqu'il s'agit de l'exécution des lois, des mesures de détails, et des rapports directs de la puissance publique avec les citoyens.

L'administration, dans cette tâche secondaire, est une véritable magistrature; elle n'est instituée dans aucun intérêt personnel, et ne représente jamais que l'état lui-même. Les pouvoirs qu'elle exerce lui sont remis pour assurer d'autant mieux le service public, par

les règles qu'elle s'est faites, l'expérience qu'elle possède et les lumières dont elle est le foyer. S'agit-il des emplois, on attend d'elle qu'elle les confiera aux plus dignes et aux plus capables. S'agit-il des allocations publiques dont la répartition est discrétionnaire, on attend d'elle qu'elle prendra pour base de distribution les besoins et les ressources de chaque province ou de chaque ville. On désire si peu, dans ces diverses attributions, livrer l'administration à la politique, qu'on multiplie les contrôles, les moyens d'information, tout ce qui peut enfin suppléer à la règle, que la matière ne comporte point. Indépendamment de la responsabilité ministérielle, trop sérieuse pour être invoquée à tout propos, trop liée à la politique pour n'en pas être quelquefois complice, on institue des garanties secondaires, destinées à protéger les citoyens, à éclairer les administrateurs, à maintenir les saines maximes qui, étant de toutes les époques, sont placées au-dessus des circonstances et des hommes. Jusqu'ici, par la force de ces précautions plus encore peut-être que par la vertu des hommes, l'administration a pu faire respecter le domaine qui lui appartient exclusivement, et se préserver des écarts des divers gouvernements qui se sont succédés. Cette sagesse n'est pas restée sans récompense : elle a permis à l'administration d'assister sans secousse violente aux ébranlements généraux de

la société, et de conserver, malgré les fréquentes vicissitudes du pouvoir suprême, la considération publique, première condition de la force et de l'influence.

Souvent menacée, l'administration a besoin de défense. La politique, au nom même des grands intérêts confiés à ses soins, se fait aisément illusion sur son droit; elle n'admet ni refus ni résistance; elle a peine à comprendre que, placée sous son autorité, l'administration ne soit pas entièrement à sa discrétion. L'administration dispose de ressources si nombreuses, elle est la dispensatrice de faveurs si enviées! Comment se priver de ces moyens de gouvernement? On invoque le salut de l'état, cette excuse de tant de fautes, et trop souvent les ambitions privées conspirent avec la politique pour en encourager les exigences.

L'asservissement absolu, illimitée, de l'administration à la politique est un des écueils du gouvernement parlementaire. S'il n'est point arrêté à temps, cet asservissement s'étend chaque jour davantage. Le pouvoir politique est confié à des mains humaines, et par conséquent sujettes à faillir. Il est si aisé de se persuader, de très bonne foi, qu'en consolidant le pouvoir entre ses mains, on sert l'état; que le but justifie les moyens; qu'on ne saurait commettre une faute en usant d'un pouvoir dont, après tout, on est le

maître. La conscience est si ingénieuse à trouver les arguments qui apaisent des scrupules importuns!

Dans cette confusion des deux pouvoirs, l'un et l'autre sont altérés et dégradés. La politique abdique sa dignité, elle ne fait plus appel aux sentiments honnêtes. Réduite à n'entendre que des conseils intéressés, à n'employer que des instruments pervertis, elle marche au hasard et sans guide, n'entend plus la voix de l'opinion, et court risque d'en méconnaître les vœux les plus impérieux. A son tour, l'administration est détournée de ses voies régulières, et placée dans une sorte de forfaiture devant les citoyens; elle n'est plus que l'esclave d'un parti, et voit s'éloigner la confiance et l'estime des honnêtes gens.

Est-il possible d'empêcher cette confusion? Tous les amis sincères et dévoués du gouvernement parlementaire doivent y consacrer leurs efforts. Le danger est grand, car trop souvent l'administration est envahie par ceux même qui devraient s'en constituer les protecteurs; mais il s'agit de la limite des pouvoirs, de la liberté, des mœurs publiques; des intérêts si sacrés ne resteront jamais sans organes et ne peuvent être exposés à périr.

III.

Rapports de l'administration avec le pouvoir judiciaire.

On a vu l'administration subordonnée à l'autorité législative, recevant l'impulsion du pouvoir politique dans les mesures générales, distincte de ce pouvoir, mais souvent subjuguée par lui, dans les mesures d'application. Il reste à la considérer en face de la justice.

La justice et l'administration sont entièrement séparées et indépendantes. C'est le principe fondamental de la constitution française, aussi ancien que le gouvernement représentatif avec lequel il a été proclamé, le même jour, par l'assemblée constituante, comme une conséquence du caractère entièrement distinct des deux pouvoirs.

Placée dans les attributions du pouvoir exécutif, l'administration est nécessairement soumise comme lui à la loi de la responsabilité. La responsabilité est la seule garantie appropriée à la nature des intérêts qui lui sont confiés et de ses attributions. En effet, ces intérêts sont essentiellement variables, mobiles, et se modifient incessamment avec l'état moral et matériel du pays; tout ce qui les concerne appelle donc le contrôle du pouvoir parlementaire qui, par sa propre mobilité, est constitué pour représenter toujours les vœux et les besoins publics. D'autre

part, entre les attributions de l'administration, les plus générales, les plus essentielles, sont entièrement politiques et doivent par conséquent relever du pouvoir à qui remonte toute la politique de l'état; les autres en sont si inséparables, qu'elles ne pourraient subir un régime différent; elles consistent d'ailleurs le plus souvent dans l'emploi de facultés discrétionnaires, qui, ne comportant que des règles morales, dont la première, pour ne pas dire la seule, est l'utilité publique, doivent aussi demeurer sous la surveillance des pouvoirs, juges suprêmes de cette utilité. Le système qui soumet l'administration à la loi de la responsabilité est en même temps le plus libéral, celui qui réalise le mieux la théorie du gouvernement représentatif, car tous les pouvoirs administratifs remontant par une chaîne non interrompue au ministère qui ne peut se soutenir et durer que par le concours et l'appui du pouvoir parlementaire, c'est à la nation elle-même, de qui ce pouvoir est l'expression, qu'appartient, en réalité, la direction suprême.

Ce serait changer le principe même du gouvernement que de soumettre l'administration à l'autorité judiciaire.

L'autorité judiciaire, exclusivement chargée de statuer sur les intérêts privés, dépourvue de toute autorité discrétionnaire, toujours enchaînée par la loi ou par des principes inflexibles qu'elle doit appliquer à tous sans distinction, a reçu l'orga-

nisation la plus susceptible de donner pleine sécurité aux droits confiés à sa garde ; inamovible, indépendante du gouvernement, elle n'a d'ordre à recevoir de personne, met avec raison son honneur à s'affranchir de toute influence, et ne répond de ses décisions qu'à sa conscience et à Dieu. Elle est tellement étrangère au pouvoir exécutif et par conséquent à l'administration, que les publicistes se sont généralement accordés à la considérer comme un pouvoir distinct et parallèle. Si son bras s'étendait sur l'administration, celle-ci serait bientôt attirée toute entière et passerait promptement de la subordination à la servitude ; elle cesserait alors de relever des pouvoirs politiques, sortirait des mains de l'autorité responsable et échapperait au contrôle parlementaire. La constitution serait profondément altérée ; elle le serait, quels que soient les mérites éclatants de la magistrature, au grand préjudice de la liberté publique et du système représentatif.

Telles sont les raisons qui ont fait adopter le principe de la séparation des pouvoirs.

On oppose à ce principe l'exemple de pays libres qui ne l'ont pas admis ; mais cet exemple est sans valeur en France. Qu'en Angleterre et aux États-Unis, où l'administration n'est investie que des pouvoirs les plus restreints, et servie que par un très petit nombre d'agents, ses opérations soient en certains cas exposés à la censure indi-

recte de l'autorité judiciaire, on n'en peut rien conclure quant à la France, où les attributions administratives sont aussi étendues que les fonctionnaires sont nombreux. Les formes législatives, comparées entre elles offrent d'ailleurs, sous ces divers gouvernements, une différence essentielle qui peut servir à expliquer celle des systèmes. La loi anglaise et américaine s'attache à prévoir et à régler tous les cas ; elle n'autorise aucun pouvoir secondaire à suppléer aux omissions qui lui échappent : exécuter une telle loi est un acte en quelque sorte mécanique, et, sous son empire, l'administrateur est un agent aveugle, appelé seulement à lire un texte et à l'appliquer littéralement. Pour atteindre son but, il suffit au législateur d'attacher une peine à la violation de chacune de ses prescriptions et d'en déclarer passible l'agent indocile ou négligent qui les aura méconnues. L'autorité judiciaire est naturellement appelée à punir ces délits comme tous les autres ; elle peut, sans inconvénient, intervenir indirectement dans les affaires administratives. Toute sa tâche se borne aussi à lire un article de loi et à en constater l'inexécution. Elle ne saurait en aucun cas gêner une administration, dont les moindres devoirs sont dictés à l'avance par une loi formelle, obligatoire pour tous, pour le juge aussi bien que pour l'administrateur. Il n'en est pas de même quand la loi, comme en France, se contente de

promulguer quelques principes fondamentaux, et laisse au pouvoir administratif une latitude étendue pour en suivre l'exécution. Le rôle de l'administrateur s'agrandit alors et revêt un tout autre caractère. L'administrateur n'est plus un exécuteur servile, étroitement enfermé dans les rigueurs d'un texte : arbitre véritable, il jouit de liberté morale; il doit faire appel à son intelligence et interroger la pensée du législateur avec lequel il poursuit un but commun. Dans ce système, l'autorité judiciaire, si elle avait autorité, soit sur les actes, soit sur la personne des administrateurs, pourrait soumettre l'administration à un contrôle général et illimité, et l'absorber entièrement.

Pour prévenir ce danger, il était impossible de s'en rapporter à l'autorité judiciaire elle-même du soin de fixer les limites qui la séparent de l'autorité administrative. Elle pouvait être égarée par une fausse appréciation de ses droits, par des préjugés respectables, par le désir d'agrandir ses attributions. Ses décisions étant souveraines et définitives, il n'aurait pas été possible d'en corriger les erreurs. C'est donc à l'administration elle-même qu'a été attribué le droit de prévenir les envahissements judiciaires. Elle peut aussi se tromper dans l'usage de ce droit ; mais elle l'exerce sous la garantie de la responsabilité, et les réclamations que soulèverait une atteinte

manifeste aux prérogatives judiciaires n'en permettraient point le retour. En conséquence, les agents de l'administration ne peuvent être mis en jugement sans une autorisation de sa part; seule elle peut connaître de ses actes; enfin elle est autorisée à dessaisir péremptoirement les tribunaux, par la voie des conflits, des litiges dans lesquels les intérêts administratifs seraient impliqués.

Ainsi l'administration, placée en quelque sorte à la merci de la loi et de la politique, a obtenu contre l'autorité judiciaire les plus sûres garanties. N'est-elle point exposée de son côté à commettre les empiètements qui la menacent d'autre part? On verra plus tard à quelles précautions les lois ont eu recours pour prévenir l'invasion d'un pouvoir par l'autre. Ces précautions ont été salutaires. Le droit extraordinaire dont l'administration est armée a soulevé fort peu de plaintes; il est consacré par un long usage, et il intéresse trop les prérogatives parlementaires pour qu'on puisse le mettre en question.

Telle est donc la situation de l'autorité administrative dans le système général de nos institutions. Tels sont ses rapports à l'égard des grands pouvoirs préposés avec elle aux intérêts sociaux. Sa part d'action est considérable, grâce à la sagesse du pouvoir législatif, aux règles secondaires qui la protègent encore contre le pouvoir politique et aux obstacles qu'elle oppose aux empiète-

ments du pouvoir judiciaire. Ainsi constituée avec force, garantie et défendue, elle peut accomplir librement la mission qui lui a été donnée, mission tutélaire et qui ne pourrait être entravée sans mettre en péril la constitution elle-même.

IV.

Principes constitutifs de l'administration.

L'administration ne doit pas seulement sa puissance à son indépendance, elle la puise encore dans les principes qui président à son action. Le plus essentiel, le plus vital, est celui qu'on désigne sous le nom de centralisation.

Ce n'est pas seulement, comme son nom semblerait l'indiquer, dans l'existence d'un pouvoir central attirant à lui presque toutes les affaires publiques, que consiste la centralisation. Ce pouvoir central existe dans la plupart des états; il existe particulièrement dans un pays dont l'exemple est souvent invoqué par les détracteurs de la centralisation; nous voulons parler de l'Angleterre. Là, un nombre immense d'affaires sont portées devant le parlement, corps tout ensemble législatif, administratif et même judiciaire. On y voit le parlement autoriser la formation d'une société, ordonner l'érection d'un pont, prononcer même la séparation de deux époux, statuer enfin sur des

intérêts de tous genres, publics ou privés. Cependant la centralisation est étrangère à l'Angleterre et elle y rencontrerait les plus vives répulsions, si l'on proposait de l'y introduire.

La centralisation consiste dans l'existence d'un pouvoir destiné à imprimer à toutes les parties d'un pays une direction uniforme, à leur assurer la jouissance des mêmes avantages, à leur imposer les mêmes charges. C'est ainsi que l'Angleterre ne la connaît point; car le parlement, saisi de tant de questions, les traite toutes séparément, isolément, sans vues d'ensemble. Des règles diverses sont appliquées aux trois royaumes, et très certainement toute l'agitation entretenue par O'Connell s'évanouirait sur-le-champ, si l'Irlande obtenait la faveur de jouir des mêmes lois que l'Angleterre.

Appliquer à l'administration le principe de l'unité, ce principe que la France a travaillé pendant plusieurs siècles à introduire dans ses lois, dans son gouvernement, dans toute son organisation intérieure, et que la révolution de 1789 a définitivement consacré, tel est l'objet de la centralisation. Tous les intérêts, toutes les branches du service public obéissent à ce principe. Une seule loi régit l'état des citoyens, les contrats privés, le mode de transmission des biens. Le pouvoir politique relève du parlement, le pouvoir judiciaire de la cour de cassation. L'administra-

tion, à son tour, suit une direction unique, régit tout le pays à l'aide des mêmes agents, en vertu des mêmes principes, de Strasbourg au Hâvre, et de Dunkerque à Bayonne et à Perpignan.

Une règle d'unité est en même temps une règle d'égalité. C'est aussi dans l'intérêt du principe de l'égalité que la cour de cassation maintient l'application uniforme des lois civiles sur toute la surface du territoire. Si cette uniformité est un bienfait, quand elle est attachée à la loi civile, combien elle importe davantage encore dans l'application des lois administratives! Il est bon sans doute que les donations, les contrats, les testaments, soient partout sous l'empire d'un droit commun; mais ce régime homogène est cent fois plus nécessaire quand il porte sur la perception de l'impôt, sur l'établissement des charges imposées par l'État, par le département ou par la commune, sur des objets enfin qui touchent au droit public et à la condition politique des citoyens.

L'indépendance nationale est garantie par le système de la centralisation. Toutes les forces individuelles se dirigent vers un seul but, se réunissent dans un effort commun. Point de résistance locale à l'action du pouvoir suprême. Le pays tout entier s'organise au premier ordre. Aussi la centralisation se resserre toutes les fois que la nation est menacée : elle seule nous a permis de soutenir

si longtemps contre l'Europe entière une lutte héroïque et glorieuse.

Il appartient à un gouvernement libéral de prendre l'initiative des mesures qui contribuent au progrès des mœurs, au développement des principes de justice, d'humanité, de charité publique, heureux fruits d'une civilisation avancée. La France a eu le bonheur de recevoir souvent, des pouvoirs publics qui la dirigeaient, une impulsion généreuse et élevée. Pour réussir dans cette noble tâche, le gouvernement n'a point d'instrument plus nécessaire que la centralisation; qu'il veuille réformer les prisons, répandre l'instruction populaire, protéger les enfants contre les industries dont le pénible labeur épuise leurs forces naissantes, il n'y parviendra qu'avec l'assistance de cet instrument énergique et puissant. Les pouvoirs locaux ne sont pas toujours exempts de préjugés et capables de s'élever aux hautes pensées de gouvernement; ils sont entravés eux-mêmes par des obstacles secondaires. Le pouvoir central seul conçoit, décide et exécute avec résolution. L'Angleterre elle-même a compris cette vérité. Le bill de réforme des prisons a placé tous les lieux de détention des trois royaumes sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

On convient assez généralement des avantages de la centralisation, mais on l'accuse d'avoir dépassé les limites dans lesquelles, sans compro-

mettre la sûreté de l'état, elle aurait pu être renfermée. On lui reproche particulièrement d'embrasser une foule d'affaires, dont le soin pouvait être laissé, soit aux autorités locales, soit aux représentants électifs des citoyens, plus rapprochés des faits, plus capables d'en apprécier l'ensemble et les détails. Ces critiques sont plus spécieuses que fondées ; si l'on réfléchit de bonne foi au nombre et à la nature des affaires qui se traitent dans les plus humbles centres de population, on reconnaîtra que la plupart se lient aux principes les plus importants de notre droit public. Pour le moindre impôt communal, il faut faire respecter les règles de répartition établies par la loi. Le culte doit être protégé et entretenu. Les écoles doivent être ouvertes. Exposera-t-on ces intérêts aux suites de la négligence ou du mauvais vouloir d'un maire ou d'un conseil municipal? On ne peut permettre que les dépenses surpassent les revenus, si on ne veut s'exposer à voir la banqueroute, comme il arrive dans les états qu'on propose pour modèles, déshonorer les administrations locales, détruire à l'avance les ressources de l'avenir sur lequel l'état doit veiller, et ruiner le crédit de ces administrations. Les conseils électifs, loin d'offrir des garanties, comme on le suppose, sont souvent entraînés à dépasser leurs attributions et tentés d'entrer en lutte avec le pouvoir central. Plus ils sont indépendants, plus ils doivent être

surveillés et contenus. L'Angleterre, qu'on ne peut trop citer, a encore compris ce besoin. Quand les corporations municipales ont été réorganisées et soumises au régime électif à la suite de la réforme parlementaire, les règlements généraux qu'elles étaient autorisées à faire, ont été pour la première fois soumis à l'approbation du gouvernement.

Ainsi la centralisation touche à la fois à la grandeur du pays, aux principes de la liberté et de l'égalité devant la loi, aux progrès des réformes administratives et économiques. Tout en exige donc le maintien. Toutefois, il serait inutile et dommageable de lui donner une extension démesurée. Il serait sage de faire cesser les plaintes qui portent moins sur le principe lui-même que sur l'application qu'il reçoit. La plupart de ces plaintes ont pour seule cause les obstacles apportés à l'expédition de beaucoup d'affaires. La faute en est aux formes compliquées de notre système administratif. Les rouages manquent de simplicité : on multiplie les écritures, les avis, les délais; on a introduit dans les procédés administratifs les garanties minutieuses des affaires judiciaires, garanties précieuses sans doute pour les intérêts privés, mais sources de retards et d'embarras. Les résolutions pourraient être prises avec moins de lenteur, sans que l'examen fût moins complet. En introduisant cette réforme, on ferait taire la

plupart des réclamations. On reproche aussi à la centralisation d'appliquer violemment les mêmes règles à toutes les parties du territoire, malgré des différences naturelles, qui ne peuvent s'effacer, et dont il est nécessaire de tenir compte. Cette réclamation légitime a déjà été écoutée. Les lois sur la chasse, sur les chemins vicinaux, ont autorisé les préfets, de concert avec les conseils généraux, à faire des règlements spéciaux et distincts dans chaque département. Certains tarifs de douanes admettent des zones différentielles. Rien ne s'oppose à ce que l'administration, dans ses règlements, fasse la part, non des coutumes différentes qu'elle doit au contraire faire disparaître au sein de l'unité nationale, mais des diversités inévitables sur un vaste territoire couvert par une immense population. Il serait possible aussi de ne pas attirer au gouvernement central un certain nombre d'affaires dont il s'est réservé la solution. Il peut, si nous osons ainsi parler, les aller chercher par l'intermédiaire de ses agents si nombreux, au lieu d'exiger qu'elles viennent à lui. Déjà quelques améliorations de ce genre ont été introduites par les chambres, dans les lois sur l'administration des départements et des communes. Il serait d'une politique habile de s'engager plus avant encore dans cette voie; loin de compromettre la centralisation, on l'affermirait en supprimant les incon-

vénients qui lui suscitent le plus d'adversaires.

Le système de la centralisation a pour complément deux autres principes qui régissent l'administration française : partout l'action y est confiée à une pouvoir unique, et le pouvoir est assisté d'un conseil. On comprend aisément les conséquences fécondes de ces deux principes.

L'administration est soumise à trois conditions essentielles : elle doit être prompte, énergique et responsable. La lenteur la paralyse, la faiblesse l'énerve, le défaut de responsabilité la laisse sans frein. Les pouvoirs collectifs manquent à cette triple condition. Ils délibèrent quand il faut agir. Le temps se perd en discussions; la diversité des opinions amène des transactions et des résolutions molles. La responsabilité, se partageant entre plusieurs, ne s'arrêtant sur aucun, s'efface et disparaît.

L'action se concilie si peu avec la délibération, inhérente à toute autorité collective, que, par la force des choses, ces autorités, dominées par le besoin impérieux de l'unité, en viennent presque toujours à répartir le travail entre leurs membres, laissant à chacun le soin de décider seul les affaires qui lui sont échues. Le comité de salut public lui-même, malgré l'énergique et inflexible volonté des hommes qui le composaient, accomplissait ainsi sa terrible mission. Ce compromis inévitable a pour conséquence de détruire

la garantie de la délibération, sans la remplacer par celle de la responsabilité qui ne peut s'attacher à des actes, faits par un seul dans la réalité, mais placés extérieurement sous le nom de plusieurs.

En organisant le nouveau système administratif, l'assemblée constituante avait, à tous les degrés de la hiérarchie, confié le pouvoir à des autorités collectives. Les évènements ne se chargèrent que trop tôt de démontrer de quelle langueur ce régime frappait la puissance publique, et quelle atteinte il lui portait. L'autorité locale se trouva sans vigueur, le pouvoir central sans influence, les intérêts privés sans garanties, et la nouvelle administration, si bien réglée dans son ordonnance théorique, si savante dans ses combinaisons, échappa au gouvernement quand il en invoqua le concours.

Lorsque le gouvernement consulaire voulut rétablir l'ordre et fonder une administration capable de se soutenir et de se défendre, il se contenta d'introduire le principe de l'unité d'action dans l'œuvre de l'assemblée constituante. Tout le système administratif fut modifié par cette seule disposition; les corps délibérants réservés pour le conseil devinrent étrangers à l'action. Avec ce simple changement, le gouvernement impérial lui-même conserva la législation de 1790 et 1791, mais aussi ce changement donnait à lui seul à

l'administration une virilité dont l'assemblée constituante l'avait privée.

Le principe de l'unité dans l'action est donc une des bases de notre organisation administrative. On en verra plus tard l'application à toute la hiérarchie des fonctionnaires publics.

Cependant l'action doit s'accomplir avec prudence et maturité. Qu'un bras unique en soit chargé, l'intérêt de l'état l'exige. Mais si l'administration cédait au caprice ou manquait de lumières, son énergie même serait un danger public.

L'agent ne peut pas toujours se former lui-même une opinion avant de prononcer. Un examen personnel est souvent superficiel et peut n'être pas éclairé par une science assez étendue. Il faut peser les arguments divers, étudier les documents d'une instruction, quelquefois volumineuse, embrasser toutes les faces d'une question. L'administrateur, préoccupé par les soins même de l'exécution, son principal mandat, ne pourrait satisfaire à ce laborieux devoir. Il a besoin que d'autres le suppléent, lui prêtent le secours de leur propre examen, lisent les pièces, discutent les intérêts et se forment une opinion à l'aide de la discussion. C'est l'office des conseils, placés presque partout auprès des représentants actifs de l'administration. Ces conseils sont purement consultatifs; ils donnent leur avis, qui ne fait point

loi. Ils n'ont aucune part à l'action : leur opinion est seulement le dernier élément de l'instruction. L'administrateur peut toujours réclamer leur avis, il est quelquefois obligé de le prendre; ainsi la maturité de l'examen se concilie avec la vigueur de l'action, et la responsabilité subsiste entière. Aucune mesure importante ou délicate ne peut être prise légèrement, sans l'étude approfondie de tous les éléments de décision : l'état et les parties privées jouissent en même temps des avantages de la délibération et de ceux de l'unité d'action.

VI.

Garanties attachées à l'exercice des pouvoirs de l'administration.

L'administration est, comme on l'a vu, autorisée à faire des règlements aussi obligatoires que la loi elle-même, à défendre contre toute atteinte de la part des tribunaux et ses actes et ses agents, et ainsi pourvue de toutes les forces qui peuvent la rendre puissante et indépendante. Des droits si étendus, s'ils pouvaient s'exercer sans règle ni condition, seraient de nature à menacer la liberté publique, mais ce péril est écarté par les garanties attachées à l'exercice de chacun des pouvoirs dont l'administration est investie.

L'administration fait des règlements obliga-

toires comme la loi, mais ces règlements ne peuvent créer aucune peine, et n'ont pour sanction que les peines prononcées à l'avance par la loi elle-même contre ceux qui les violeraient. Ils ne peuvent ni porter sur des objets qui ne rentrent pas dans les attributions du pouvoir administratif, ni contenir aucune disposition contraire aux lois. S'ils méconnaissaient cette double prohibition, les citoyens pourraient impunément y désobéir, car les tribunaux, seuls compétents, ne prononceraient aucune condamnation. C'est la jurisprudence de la cour de cassation.

L'administration peut s'opposer à la mise en jugement de ses agents. Mais on verra, quand nous parlerons des fonctionnaires publics, quelles précautions sont prises pour empêcher que ce droit nécessaire ne devienne un moyen d'oppression.

L'administration peut empêcher l'autorité judiciaire de connaître de ses actes. Mais elle n'en peut revendiquer l'appréciation directe qu'après que l'autorité judiciaire a été appelée la première à juger sa propre compétence; elle doit élever le conflit dans des délais fixés, et enfin elle ne peut en aucun cas annuler les décisions des tribunaux qui ont définitivement statué sur un litige : il a paru moins dangereux en effet de tolérer en certains cas une usurpation du domaine de l'administration que d'ébranler jamais le principe sacré de l'autorité de la chose jugée.

Enfin, les règlements d'administration publique, les refus d'autorisations de mise en jugement des fonctionnaires, les revendications du jugement des affaires administratives, doivent être préparés par une délibération du conseil d'état et éngagent la responsabilité ministérielle.

Que si maintenant l'on considère, non la nature des pouvoirs remis à l'administration, mais celle des affaires qu'elle traite, on verra que rien n'est epargné pour modérer et éclairer son action.

L'administration, dans le cercle de ses attributions, est chargée des affaires de l'état ou de celles des départements et des communes. Elle peut aussi froisser les citoyens. L'état, les départements, et les communes, les citoyens enfin, jouissent chacun de garanties propres à assurer la conservation de leurs droits.

On peut considérer comme formés surtout dans l'intérêt de l'état, les conseils dont nous avons parlé et qui siègent auprès de chaque administrateur. Ces conseils sont principalement les défenseurs des traditions et des doctrines de bonne administration. Indépendamment des principes qu'ils contribuent à faire prévaloir, chaque partie du service public a des règles précises et sévères. Le domaine, le revenu de l'état, sont l'objet d'une foule de dispositions qui assurent l'exactitude, la régularité, la fidélité des agents:

tous les comptables sont justiciables de la cour des comptes, véritable corps de magistrature, inamovible et indépendant. Partout l'administration est surveillée, contenue, limitée, et il lui est beaucoup plus difficile de faillir que d'accomplir son devoir.

Quant aux affaires des départements et des communes, le gouvernement est tenu d'associer aux mesures qu'il prend, non point de simples commissions composées par lui-même, placées sous son autorité, mais des assemblées électives, et par conséquent indépendantes, qui doivent donner leur avis dans presque tous les cas, et souvent leur adhésion formelle et explicite. Il s'agit, on le comprend, des conseils généraux de département, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. L'assemblée constituante, comme nous l'avons dit, leur avait abandonné l'action administrative elle-même. Le gouvernement consulaire, en les réduisant aux fonctions de corps délibérants, avait donné au chef de l'état ou aux préfets le droit de les composer. Ils n'étaient donc plus les représentants de leurs concitoyens. Ce titre leur a été rendu par le gouvernement de juillet, qui, après avoir décidé qu'ils seraient électifs, a étendu leurs attributions. C'est donc avec leur concours et sous leurs yeux que l'administration est appelée à intervenir dans les intérêts des départements et des communes.

Aucune dépense ne peut être faite sans qu'ils y aient donné leur consentement, sauf celles que la loi a soumises à d'autres garanties, en les déclarant obligatoires, comme intimement unies à l'intérêt de l'état. On sait assez combien de questions se résolvent en un vote financier, pour comprendre de quel pouvoir immense ces conseils se trouvent investis par une attribution aussi importante. Mais ils exercent une influence plus grande encore peut-être par les ménagements qu'ils imposent à l'administration, par le soin scrupuleux qu'ils l'obligent à apporter à tous ses actes, par le contrôle enfin auquel ils la soumettent incessamment.

Outre les intérêts de l'état, des départements, des communes, ceux des citoyens peuvent être compromis par l'action administrative; en certains cas, même, les départements et les communes, comme personnes civiles, peuvent être aussi lésés. S'il ne s'agit que de simples intérêts, c'est-à-dire si l'administration jouissait d'une autorité discrétionnaire, ses mesures ne sont sujettes à aucun recours juridique. On peut faire appel à son équité; on ne peut la contraindre dans aucune mesure. S'il s'agit de droits qu'on l'accuse d'avoir méconnus, les intéressés, à défaut des tribunaux judiciaires dont l'accès leur est fermé, sont autorisés à s'adresser aux juridictions administratives, aux conseils de préfecture, aux

ministres, revêtus en pareill cas d'un caractère juridique, et, si leur plainte n'est point entendue, à se pourvoir devant le conseil d'état. Armées de cette faculté, les parties privées sont toujours reçues à demander justice, et l'on peut affirmer qu'elle ne leur est jamais refusée.

Toutes ces garanties, que nous avons exposées les premières, parce qu'elles sont les plus vraies, les plus pratiques, les plus usuelles, ont pour complément celle de la responsabilité sous laquelle, on ne peut trop le redire, toute l'administration est placée.

La charte a consacré la responsabilité des ministres et des agents du pouvoir : quant a ceux-ci, lorsque le gouvernement a autorisé leur mise en jugement, ils sont traduits devant les tribunaux et passibles des peines prononcées par les lois. Si la mise en jugement est interdite, la responsabilité remonte tout entière aux ministres. A l'égard de ces derniers, la responsabilité les atteint sous des formes diverses ; la plus sérieuse, la plus redoutable de ces formes, mais aussi la plus rare, est la mise en accusation. A vrai dire, si la responsabilité ne devait aboutir qu'à cette mesure terrible, on pourrait la considérer comme illusoire, tant l'emploi en serait entouré de difficultés et le résultat douteux. Mais le pouvoir parlementaire a heureusement des moyens moins extrêmes de punir les fautes de

l'administration. Des interpellations, que la liberté de la tribune permet sans cesse, appellent le ministre à s'expliquer, et les chambres peuvent, ou approuver l'explication, ou laisser percer leur mécontentement, ou le traduire dans un vote formel, et lui donner même une expression assez vive pour que le ministère soit tenu de se retirer. Là est le véritable frein du pouvoir administratif. Peut-être pourtant ce frein n'a-t-il point toute la vertu qu'on lui attribue souvent dans le monde politique. La responsabilité empêche beaucoup d'abus, mais il en est beaucoup aussi qui la bravent, et elle ne dispense pas de recourir à toute les mesures secondaires qui peuvent protéger les citoyens contre les erreurs du pouvoir. Quand ces mesures n'ont point été prises, quand elles sont impuissantes, la responsabilité est la dernière garantie d'une bonne administration, garantie imparfaite, mais puissante, parce qu'elle est illimitée et qu'elle peut être invoquée à toute heure.

VII.

Conclusion.

Ce tableau rapide du caractère constitutionnel et des principes de l'administration, peut être résumé en quelques mots.

L'administration française est subordonnée au

pouvoir législatif, dont elle a pour mission principale de mettre les volontés à exécution; mais elle exerce des droits qui en sont distincts, et elle le supplée en faisant des règlements pour assurer cette exécution.

Elle ne relève du pouvoir politique que quant à la direction générale.

Elle est indépendante du pouvoir judiciaire.

Sa place dans l'état est ainsi clairement marquée.

Son organisation est soumise à trois principes généraux.

Le système de la centralisation imprime à tous ses actes une seule direction, uniforme et commune.

L'action est toujours confiée à un agent unique.

Cet agent est éclairé par la délibération d'un conseil.

Si l'administration est forte, indépendante et énergique, elle n'est point livrée à elle-même.

Tous ses actes sont entourés de formes qui ont pour but de l'éclairer et de la contenir.

Chaque nature d'affaires remise à son autorité est l'objet de garanties spéciales.

La loi de la responsabilité pèse sur elle et la contraint sans cesse à respecter les droits des citoyens et à ménager les intérêts de l'état.

Par l'effet de ces diverses combinaisons, l'administration est puissante sans être tyrannique,

indépendante sans être arbitraire, et les droits de la puissance publique s'exercent sans porter atteinte à ceux des citoyens.

Tel est le système général qui régit en France le pouvoir administratif.

—

II.

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

Les fonctionnaires publics, en donnant à ce titre son acception la plus large, sont les dispensateurs ou les instruments de la force sociale. La loi, règle suprême d'un pays libre, trouve en eux les intelligences qui la fécondent, l'interprètent ou l'appliquent. Par leur entremise, la justice se rend, l'instruction se propage, la police est observée, l'impôt perçu, la fortune publique administrée, la richesse nationale accrue, la sûreté, la dignité, la grandeur du pays sont maintenues et garanties. Ils occupent tous les degrés de l'échelle sociale; ils résident sur toutes les parties du territoire et y représentent sous ses aspects multiples la puissance publique. Ils sont les rouages qui reçoivent le mouvement et le transmettent à la machine de l'état, les canaux par lesquels passent les bienfaits d'un gouvernement stable et

régulier, les forces animées qui donnent la vie aux résolutions abstraites des grands pouvoirs. Les fonctionnaires tiennent une grande place dans toute organisation politique. En France, leur nombre est immense et leur part d'action considérable : conséquence nécessaire d'un système administratif qui confère à l'autorité centrale les plus vastes attributions, et d'institutions politiques qui organisent partout un contrôle auprès du pouvoir public, tenu dans un état permanent de suspicion. D'autres causes ont contribué aux mêmes résultats. Une longue intervention du gouvernement dans presque toutes les affaires a fait perdre aux citoyens l'habitude des efforts personnels et le sentiment de la responsabilité. On se dérobe à toute initiative individuelle. On attend d'autant plus du gouvernement, qu'on est disposé à lui laisser davantage, et si l'on se plaît à le critiquer beaucoup, on cherche peu à se substituer à lui. L'état des familles et des fortunes favorise cette tendance : plus d'opulents patrimoines toujours prêts à faire à l'état une généreuse concurrence dans l'accomplissement de certains services publics; la règle des partages divise les héritages et disperse les longs produits du travail ou de l'épargne. Plus de noms illustres consacrés à des œuvres de patriotisme; un besoin d'égalité jaloux les écarte ou les inquiète. Plus d'associations religieuses avec

d'immenses revenus et un vaste patronage; les lois les condamnent, les mœurs élèvent une barrière entre elles et les intérêts de ce monde. Le labeur de chacun se concentre dans le développement de son propre bien-être et la contemplation de ses intérêts domestiques. Dans ce naufrage de la grande propriété, des influences héréditaires, des vocations pieuses et du patriotisme individuel, la tâche du gouvernement s'accroît sans cesse, et avec elle le nombre et l'importance des fonctionnaires. Nos plus chers intérêts reposent entre leurs mains; leurs fautes peuvent tarir les sources de la prospérité publique, et leurs talents les vivifier.

Partout la condition des fonctionnaires préoccupe vivement les hommes d'état et les gouvernements. Toutefois d'autres pays nous offrent peu d'exemples applicables à la nature de nos institutions et conformes au génie de la France. La démocratie des États-Unis, si défiante envers l'autorité publique, si prompte, dans sa mobilité capricieuse, à sacrifier le petit nombre des agents non électifs aux exigences des majorités, ne peut offrir des modèles compatibles avec notre système de centralisation, avec notre respect délicat des situations privées. Le régime de la Russie, où l'administration est constituée à l'image de l'armée, où les agents civils sont assimilés aux officiers quant aux titres et aux grades, ne con-

vient qu'à un gouvernement absolu dans lequel l'esprit militaire prédomine. En Angleterre, le défaut d'unité, la diversité des fonctions, n'ont rendu possibles que quelques règles fort rares, applicables à certains services seulement et à peine en rapport avec le nombre fort restreint des fonctionnaires des trois royaumes. Les seuls gouvernements allemands, et en particulier la Prusse et le Wurtemberg, empressés d'opposer aux agitations de la liberté politique les bienfaits d'une administration vigilante et éclairée, ont placé les fonctionnaires publics sous un régime de garanties qui mérite d'être étudié dans toutes ses parties et imité dans plusieurs.

En France, toutes les fois que des organes des besoins publics ont pu se faire entendre, leur sollicitude s'est portée sur les fonctionnaires. Les ordonnances d'Orléans, de Moulins et de Blois, provoquées par les plaintes des états-généraux, contiennent de nombreuses dispositions relatives aux emplois publics, et prescrivent des mesures, trop souvent éludées, contre de criants abus. L'assemblée constituante établit elle-même des règles d'ordre et de bonne administration que l'usage et les lois ont désormais consacrées; chacun des gouvernements qui se succèdent après elle suit, à l'égard des fonctionnaires, son esprit et sa nature propres. L'empire introduit les garanties que comporte une autorité non contestée.

La restauration se livre à des mesures de réaction familières aux pouvoirs inquiets et impopulaires. Le gouvernement de juillet respecte les personnes, relève les traitements les plus faibles, organise les services. Chaque année, la chambre des députés agite des questions relatives à ce grave sujet. Elle discute le régime des pensions, étudie les rapports qui rapprochent ou séparent le serviteur de l'état de l'homme politique, et tente de régler les conditions de l'admission et de l'avancement dans les carrières publiques.

Les fonctionnaires ont souvent occupé le public : le théâtre les a traduits sur la scène; des écrivains ingénieux ont esquissé leurs mœurs. Nous les considérerons d'un regard plus élevé et plus sérieux. L'éloge et la censure seraient également faciles envers une classe de citoyens dont les rangs pressés offrent les caractères les plus opposés et les situations les plus disparates, où l'on trouve beaucoup de qualités, où l'on pourrait découvrir beaucoup d'imperfections; mais il ne nous convient de nous ériger ni en apologiste ni en détracteur. Nous ne voulons étudier les fonctionnaires que dans les relations établies entre l'état et eux par les lois et par les règles administratives. Nous indiquerons en passant les exemples fournis par les législations étrangères, les lacunes à remplir, les améliorations possibles.

I.

Dénombrement et organisation des fonctionnaires publics.

Avant d'exposer les systèmes, recherchons les diverses branches dont se compose la grande famille des fonctionnaires. A défaut d'une nomenclature complète dont le gouvernement lui-même possède à peine les éléments, et qui se modifierait peut-être pendant que nous la dresserions, faisons au moins le dénombrement des services publics les plus importants. Les autres s'y rattacheront en quelque sorte d'eux-mêmes et par voie d'assimilation. Après avoir passé cette espèce de revue, nous dirons les conditions générales de l'organisation du personnel public considéré dans son ensemble.

Trois branches du service de l'état se présentent les premières et appellent d'abord l'attention par la grandeur des besoins sociaux auxquels elles correspondent, par une organisation régulière et par une destination précise. Nous voulons parler du clergé, de la magistrature et de l'université. La religion, la justice, la science, sont à la tête des intérêts moraux d'une nation, et ceux dont le devoir est d'en répandre les bienfaits exercent un ministère sacré. Le clergé compose en

France un corps public, rétribué par le trésor, exerçant ses fonctions en vertu d'une délégation directe ou indirecte de l'autorité civile, lié par un serment et soumis à des devoirs qui concilient à la fois la liberté inviolable de la conscience et les droits inaliénables de l'état. La religion catholique, professée par la majorité des Français, selon les termes de la charte de 1830, compte 41,619 prêtres, dont 39,238 rétribués sur les fonds du trésor public. Ses pieux ministres sont répartis entre tous les centres de population jusqu'aux plus humbles hameaux, et chaque année le gouvernement augmente le nombre des autels à desservir. La communion protestante entend la parole de 690 pasteurs ; le culte juif, salarié par l'état depuis 1830, à 111 rabbins ou ministres officiants. — Notre système judiciaire, qui rapproche partout le juge du justiciable et place les garanties d'une bonne justice dans le nombre des juridictions et des membres qui y sont attachés en proportion de l'importance de chacune, donne au personnel de la magistrature un développement qu'il n'a reçu dans aucun autre pays. La cour de cassation compte 56 membres, les cours royales 937, les tribunaux de première instance 2,498 titulaires et 1,178 suppléants. Les juges de paix sont au nombre de 2,847, assistés chacun de 2 suppléants. 220 tribunaux spéciaux non rétribués connaissent des affaires de commerce et

renferment 1,002 juges titulaires et 660 suppléants. 4,238 greffiers et commis sont rétribués par l'état dans tous les siéges de judicature. Le nombre total des membres des cours et tribunaux est de 14,872, celui des citoyens contribuant à divers titres à l'administration de la justice de 19,110, dont 10,576 ayant part au budget. Cette nomenclature ne comprend pas encore un certain nombre de commis des greffes qui ne sont pas salariés par le trésor ; elle ne comprend pas non plus les 61 conseils de prud'hommes, les juridictions administratives et les tribunaux militaires et maritimes. — L'état dispense l'instruction dans les établissements qui lui appartiennent, et il la surveille dans les autres. L'Université, préposée à cette double fonction, se compose du personnel administratif et, à ses divers degrés, de professeurs et d'instituteurs. 156 membres du conseil royal, recteurs et inspecteurs, exercent les attributions administratives. L'instruction supérieure dans les facultés est donnée par 360 professeurs; l'instruction secondaire dans les colléges royaux occupe 1,075 proviseurs, censeurs et professeurs, et dans les colléges communaux 1,950 principaux et régents. Outre ces fonctionnaires qui appartiennent à l'Université, des établissements scientifiques ou littéraires spéciaux, au premier rang desquels se trouvent le Collége de France et le Muséum d'histoire naturelle, em-

ploient un personnel de 495 membres, et les facultés, académies et autres établissements universitaires possèdent, en dehors du professorat, 857 employés ou agents. Enfin, l'instruction primaire est répandue par plus de 36,000 instituteurs communaux et surveillée par 200 inspecteurs ou sous-inspecteurs. Ainsi le personnel de l'instruction publique dépasse 40,000 fonctionnaires ou agents, non compris les écoles spéciales attachées à quelques départements ministériels pour préparer aux services publics, et des agents d'un ordre inférieur qui échappent à toute énumération.

Avec ces auxiliaires, l'état accomplit des devoirs du premier ordre, mais sa tâche est loin d'être remplie. Il lui faut pourvoir à ses intérêts directs, entretenir au dehors des relations permanentes avec les autres nations, assurer une protection à ceux de ses enfants qui se sont éloignés du sol de la patrie, favoriser le commerce extérieur, faire respecter sur tous les points du globe le nom et les couleurs de la France, préserver le territoire de toute agression et maintenir la paix intérieure contre les attentats des factions. Il s'appuie, pour répondre à ces nécessités, sur le corps diplomatique et consulaire, sur la flotte et sur l'armée. La France est représentée à l'étranger par 10 ambassadeurs, 21 ministres plénipotentiaires, 2 chargés d'affaires, 48 secrétaires

d'ambassade et de légation, 24 consuls généraux, 86 consuls et 62 chanceliers, ensemble 253 agents. L'effectif de la flotte et de l'armée dépend chaque année de la loi des finances. D'après le budget de 1845, pour ne parler que des officiers, le cadre de la marine en comprend 1,742, celui de l'armée de terre 18,035. La flotte et les arsenaux emploient en outre 5,772 agents militaires ou civils, et les services administratifs de l'armée de terre 5,940. Total, pour les deux divisions de la force publique, 31,479.

Les autres catégories de fonctionnaires appartiennent à l'administration proprement dite, qui se partage entre quatre services principaux et distincts : 1° l'administration communale et départementale, à laquelle se rattachent naturellement la police générale du royaume, si étroitement liée au gouvernement des départements et des communes, et la direction des télégraphes, ces courriers du pouvoir que l'électricité rendra bientôt plus rapides que la lumière ; 2° la direction des intérêts de l'agriculture, des manufactures et du commerce, direction purement morale, principalement destinée à donner une impulsion scientifique ou intellectuelle, ou à répandre des encouragements pécuniaires, et qui, s'exerçant dans une sphère où doit régner l'indépendance, ne revêt les formes de l'autorité que quand l'intérêt général le commande ; 3° les travaux pu-

blics, cette gloire d'un gouvernement pacifique, ces prodiges du génie industriel au service de l'état; 4° enfin, les finances, dont la bonne administration intéresse à la fois tous les services publics et toutes les fortunes privées. — L'administration communale et départementale est entre les mains de 86 préfets, 7 secrétaires-généraux, 278 sous-préfets, 328 conseillers de préfecture et 37,000 maires environ, lesquels sont assistés chacun d'un adjoint au moins. Des commissaires de police, dont le nombre s'élève à environ 800 et varie selon la population, sont placés sous la double autorité du maire et du préfet. Le service des télégraphes a 1,158 agents. — Les agents attachés aux établissements agricoles ou industriels qui appartiennent à l'état, sont au nombre de 672. — Les travaux publics sont exécutés ou dirigés par les corps des ponts-et-chaussées et des mines. Aux ponts-et-chaussées appartiennent 671 ingénieurs de tous grades, depuis les inspecteurs généraux jusqu'aux élèves, et 700 conducteurs embrigadés. Le corps des mines se compose de 108 ingénieurs et 60 gardes-mines; 161 officiers et maîtres de port, et 17 inspecteurs de la navigation sont préposés à la surveillance des ports et des rivières : ensemble 1,717 fonctionnaires ou agents, sans compter les conducteurs non embrigradés. — Le service le plus nombreux, le plus complexe, le plus considérable, est celui

des finances. Plusieurs centaines d'employés sont réunis dans les bureaux de l'administration centrale; dans chaque département, une longue série de délégués pourvoit au recouvrement du revenu de l'état. Chaque nature d'impôt est confiée à une administration spéciale. Plusieurs de ces administrations ont des milliers d'agents. Les contributions directes en occupent 1,030 pour l'assiette de l'impôt et 7,523 pour la perception, l'enregistrement et le timbre 3,608, les forêts 3,433, les douanes 2,956 pour le service administratif et 26,559 pour le service actif, les contributions indirectes 9,139, et enfin les postes 6,694. La Monnaie compte 143 employés. Si l'on ajoute 8,676 facteurs ruraux, 1,000 agents de bureaux de distribution des lettres et 8,840 receveurs buralistes des contributions indirectes, le personnel des finances se compose de plus de 80,000 agents. Toutes les opérations financières sont réglées et apurées par la cour des comptes, composée de plus de cent membres. Le service entier est placé sous l'autorité suprême du ministre des finances. Véritable potentat, il a son sénat dans la réunion de chefs habiles et expérimentés, sa justice dans la cour des comptes, son armée dans les douanes et dans la foule de ses employés, et dans les recettes et les dépenses qu'il dirige ou surveille, le plus riche trésor de l'Europe.

Ce vaste réseau de plus de 250,000 ecclésiastiques, magistrats, lettrés ou savants, diplomates, militaires, ingénieurs, administrateurs, employés, agents de toute nature et de tous grades, couvre le territoire du royaume, selon les besoins du public et les nécessités du service. L'ordre règne au sein de cet immense personnel. Il y est entretenu par la hiérarchie, sans laquelle la désorganisation ne tarderait pas à s'y introduire. La hiérarchie crée les rangs, classe les individus, et distribue à chacun son titre et son grade : elle est la source de la subordination et l'instrument de la discipline. Par la carrière qu'elle ouvre aux ambitions, elle offre une récompense aux bons services, un emploi utile au mérite. Le territoire du royaume lui fournit pour cadres les circonscriptions départementales et communales. Dans les services publics qui ne comportent pas cette division, des circonscriptions spéciales sont formées de la réunion de plusieurs départements. Ainsi le royaume est partagé en diocèses pour le culte, en ressorts judiciaires pour la justice, en académies pour l'instruction publique, en divisions militaires pour les affaires de la guerre, en inspections pour les travaux publics, en conservations pour les forêts. Les contrées étrangères où la France juge nécessaire d'entretenir des représentants, sont elles-mêmes divisées en grandes régions et distribuées entre les

ambassadeurs ou ministres et les consuls-généraux. A des degrés divers et successifs, l'autorité déléguée par le ministre au chef intermédiaire descend de celui-ci à ses inférieurs. Chaque case de cet échiquier, si l'on peut ainsi parler, a une organisation propre et reproduit une unité secondaire dans la grande unité politique : dans le diocèse, l'archevêque, l'évêque, le curé de canton, le desservant; dans le ressort, la cour royale, le tribunal de première instance, la justice de paix; dans l'académie, le recteur, l'inspecteur, le proviseur ou le professeur de collége royal, le principal ou le régent de collége communal; dans la division militaire, le lieutenant-général, le maréchal-de-camp commandant la subdivision, le commandant de place; dans chaque département, le préfet, le sous-préfet, le maire, — l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, l'ingénieur ordinaire, —le receveur-général, le receveur particulier, les percepteurs, — le payeur-général, — le directeur de département, le directeur d'arrondissement dans les régies financières.

Cette savante et ingénieuse organisation reçoit l'impulsion du pouvoir central, qui en est l'âme. Le clergé seul, dans l'accomplissement de ses devoirs spirituels, ne relève que de ses propres chefs. A la tête de la magistrature, qui, sur son siége, ne peut être subordonnée à la volonté ministérielle, la cour de cassation maintient l'ap-

plication uniforme des lois dans tous les tribunaux du royaume. Dans les autres parties du service, le mouvement est imprimé et la conduite réglée par le pouvoir responsable. Un ordre parti du siége du gouvernement est transmis de proche en proche et pénètre en quelques jours jusqu'aux extrémités les plus reculées du royaume. Partout il peut compter sur une obéissance fidèle, sur une même exécution. Ainsi fonctionne le système de la centralisation, cette grande force de la France, d'autant plus nécessaire que nos institutions font une plus large part à l'intervention des citoyens, si prompte à dégénérer en opposition et en résistance; nous en avons déjà retracé les bienfaits, et pour ne parler que du sujet qui nous occupe, si le pouvoir central n'avait point autorité sur les fonctionnaires, le trouble et la confusion régneraient bientôt parmi eux. Tout le personnel public dépend donc plus ou moins étroitement du gouvernement. Le pouvoir suprême se personnifie dans les ministres responsables, chargés par la constitution, et sous le contrôle des chambres, d'assurer partout l'exécution des lois et l'accomplissement des services publics. Des auxiliaires particuliers, fonctionnaires eux-mêmes, les assistent dans l'exercice de ce pouvoir. Des conseils les éclairent, des bureaux leur tiennent la plume, des inspecteurs leur prêtent le secours d'une

surveillance permanente. Les conseils, les bureaux, les inspecteurs, sont la pensée, la main et l'œil du pouvoir central. Ils complètent l'organisation générale des fonctionnaires publics, et relient tous les rameaux de l'arbre au tronc commun.

Pour l'administration générale, le gouvernement s'appuie sur le conseil d'état. Nous dirons bientôt les fonctions et les attributions de ce conseil. Pour les administrations spéciales, et, si l'on peut ainsi dire, techniques, des conseils spéciaux sont constitués à la tête de presque tous les grands services : à l'instruction publique, le conseil royal; à la marine, le conseil d'amirauté; à la guerre, un comité pour chacune des armes, comités au-dessus desquels des hommes expérimentés demandent le rétablissement d'un conseil supérieur, déjà formé à des époques antérieures; au commerce et à l'agriculture, des conseils-généraux pour l'agriculture, pour le commerce, pour les manufactures, pour les haras, etc.; aux travaux publics, un conseil-général des ponts-et-chaussées, un conseil-général des mines; à chacune des régies financières un conseil d'administration, composé du directeur-général et d'un certain nombre d'administrateurs. Les affaires les plus importantes sont traitées dans ces conseils. Leur intervention est l'application du principe qui place

partout auprès du chef unique et responsable une autorité collective et consultative.

Les bureaux sont les archives vivantes de l'administration et les dépôts de la tradition. Ils font le rapport des affaires, appliquent la décision prise par le ministre ou le chef secondaire, après l'avis du conseil compétent, et expédient la correspondance administrative, quelquefois minutieuse dans ses exigences, mais toujours, même dans ses abus, conservatrice des intérêts publics. Ils n'exercent aucun pouvoir nominal, mais le plus souvent ils doivent à leur position spéciale, à leur expérience, à leur fidélité aux règles déjà appliquées, le pouvoir réel. Les bureaux occupent un personnel très nombreux : 2,940 employés de tous rangs y sont réunis, 594 serviteurs et hommes à gages leur sont attachés. Le nombre des employés est de 100 à la justice, 57 aux cultes, 127 à l'instruction publique, 73 aux affaires étrangères, 205 à la marine, 453 à la guerre, 234 à l'intérieur, 138 au commerce, 143 aux travaux publics, et 1,373 aux finances. Les administrations départementales et communales, les régies financières et d'autres services ont aussi des bureaux qui exercent des fonctions analogues dans les départements ou dans les ressorts spéciaux.

Pour éclairer les bureaux et les conseils, pour suivre l'exécution des ordres donnés, des ins-

pections sont confiées à des fonctionnaires distincts. Ils suppléent à la correspondance toujours lente, toujours incomplète. Exclusivement commis à ce soin, ils n'ont rien à taire, et ne peuvent avoir intérêt à dissimuler des abus dont ils ne sont ni les auteurs ni les complices. Leur attention se porte sur l'ensemble et sur les détails, et la perspective de leurs investigations, toujours suspendues sur les têtes, est à elle seule un frein et un moyen de discipline. Ainsi des inspecteurs-généraux parcourent chaque année les départements pour surveiller le personnel enseignant, les corps militaires, le régime des prisons et des établissements de bienfaisance, les haras, les travaux des canaux, des routes, des ponts et des mines, et l'immense gestion de la fortune publique; des inspections particulières concourent au même but dans chaque ressort pour l'instruction publique, dans chaque département pour l'instruction primaire, pour l'enregistrement, les postes, etc. Il est rendu compte du résultat des visites dans des rapports circonstanciés, et ainsi le gouvernement ou les chefs intermédiaires sont toujours en état de savoir exactement si les ordres donnés ont été suivis, les règles de bonne administration observées et les besoins publics satisfaits.

Telle est l'organisation générale du personnel des serviteurs de l'état. Si leur grand nombre

étonne au premier aperçu, toutefois, grace à la hiérarchie, constituée sans interruption du sommet à la base, et à l'intervention des conseils, des bureaux et des inspecteurs, la subordination, l'exactitude, le respect des lois, sont maintenus en tous temps et en tous lieux, et le public peut ainsi attendre de la part des hommes consacrés à son service des travaux utiles, une coopération active et assidue, et une sage administration de ses intérêts.

Après ce coup d'œil d'ensemble, les détails que nous nous proposons de présenter, sur la condition des fonctionnaires en France, seront plus clairs et plus faciles à saisir. Nous nous attacherons à exposer suivant quelles règles les emplois publics sont conférés, exercés et retirés, quelles rémunérations sont accordées à ceux qui les occupent, quels moyens d'existence à ceux qui les quittent. En d'autres termes, nous suivrons les fonctionnaires dans toutes les phases de leur carrière. Cet exposé ne comprendra ni les magistrats municipaux, dont les fonctions sont gratuites, semi-électives, et d'une nature toute spéciale, ni le clergé, dont la constitution est soumise à un régime exceptionnel qui sera traité à part.

II.

Conditions d'aptitude. — Noviciat. — Moyens d'admission.

L'état, par la nomination d'un fonctionnaire, contracte des engagements, délègue une portion de son pouvoir et accepte une solidarité au moins morale. Son choix doit être soumis à des conditions. Ces conditions sont diverses ; elle se rapportent à l'âge, à l'état civil, au caractère moral, à la capacité. Il n'en est aucune qui concerne la naissance ou la condition sociale. La charte déclare tous les Français également admissibles aux emplois civils et militaires, et ce principe est une des conquêtes les plus précieuses de notre révolution. A part un très petit nombre de services, tels par exemple que l'inspection générale des finances, où ceux qui sollicitent leur admission doivent justifier d'un certain revenu, on n'impose plus aux candidats aucune condition de fortune personnelle ; mais ce principe , en raison de la modicité de certains salaires, ne peut pas être toujours rigoureusement appliqué. — Les emplois ne sont ni héréditaires, ni transmissibles à prix d'argent. Le même principe s'y oppose péremptoirement. Cependant, par une faveur naturelle, et sans déroger aux conditions spéciales d'aptitude, les fils des fonctionnaires sont choisis de préférence dans plusieurs administrations et notamment dans le service consu-

laire. D'un autre côté, les greffiers des cours et tribunaux ont droit de vendre leur office, en vertu de la loi de 1816, qui les a confondus, par erreur, avec les titulaires de charges privées. A part cette exception, aucun emploi ne peut être vendu : un marché de ce genre devrait être, pour qui l'aurait conclu, un titre d'exclusion.

La condition de l'âge se modifie selon la nature des emplois. Les surnuméraires et les candidats qui aspirent aux postes inférieurs pour gravir ensuite les degrés plus élevés doivent être encore dans la période de la vie où l'instruction s'acquiert aisément, où l'esprit se façonne sans peine à une direction spéciale : ils ne sont admis en général que de dix-huit ou vingt à vingt-cinq ou trente ans. Les fonctions qui exigent la vigueur physique et qui comportent un service actif ne doivent pas être conférées à l'âge où les forces sont exposées à décliner dans un temps assez rapproché. Celles où la maturité et l'expérience sont des titres nécessaires ne s'ouvrent au contraire qu'aux hommes dont l'esprit est déjà formé par l'exercice de la pensée, l'habitude du monde et la pratique des affaires. En général, l'état doit refuser de s'associer ceux qui ne peuvent lui promettre de longs services : autrement il est obligé de les congédier avant qu'une retraite soit acquise à leurs vieux jours ou de conserver dans les emplois des agents qui ne lui apportent plus

qu'une intelligence usée et un corps débile.

Dans la plupart des fonctions, la qualité de Français est impérieusement exigée. Il est juste que les émoluments payés par l'état soient réservés à ceux qui participent à toutes les charges publiques ; pour être investi de l'influence ou de l'autorité que confèrent certains emplois, il faut être uni au pays par les liens de l'origine, de l'éducation, de la famille, et exercer tous les droits du citoyen. Seulement des étrangers pourraient être admis dans quelques emplois inférieurs, exception dont on a fait profiter des proscrits que les évènements politiques avaient chassés de leur patrie et à qui la France accordait une généreuse hospitalité. Des savants étrangers ont aussi été appelés à des emplois de l'enseignement. Jamais la science et le génie n'ont eu besoin de lettres de naturalité dans un pays qui met sa gloire à les honorer. Outre la qualité de Français, les aspirants doivent posséder la complète jouissance de leurs droits civils. Ceux qui en auraient perdu, ne fût-ce qu'une partie, par suite de jugement, ne pourraient être admis. La même exclusion devrait atteindre un failli. Même dans les plus humbles postes, l'honneur de servir l'état ne peut être conféré à qui n'a pas le droit de marcher la tête levée. Les femmes ne sont admises que dans l'administration des postes, et ne peuvent occuper que les directions dont le revenu est infé-

rieur à 2,000 fr. Il en est aussi qu'on emploie dans les bureaux du timbre et de l'Imprimerie Royale, mais à titre d'ouvrières plutôt que de fonctionnaires.

La probité, les bonnes mœurs, la droiture du caractère, sont les plus vulgaires et les plus indispensables qualités du fonctionnaire. Quiconque aspire à ce titre doit prouver qu'il en est digne. Plusieurs règlements expriment cette obligation, tous la supposent. Quant aux preuves à produire, elles ne peuvent être définies, sauf dans quelques postes subalternes, où elles consistent en certificats, témoins souvent trompeurs. Dans toutes les administrations, ceux qui font ou préparent les nominations doivent se livrer à cet égard aux investigations les plus scrupuleuses et les plus sévères. Jusqu'à quel point les opinions des candidats doivent-elles être interrogées et prises en considération ? c'est une question qui, à d'autres époques, a beaucoup agité les esprits. Dans l'ancien régime, on recherchait le culte ou la croyance des candidats. La restauration réservait toutes ses préférences à ceux qui partageaient ses doctrines politiques ou religieuses : système imprudent, triste héritage des discordes civiles. Un gouvernement sage s'attache à étendre le cercle de ses adhérents, loin d'entretenir de jalouses inimitiés. La recherche des opinions doit être interdite dans les temps ordinaires et pour la

plupart des emplois. La conscience du fonctionnaire n'est pas moins inviolable que celle du simple citoyen. Cependant il est des époques et des emplois qui ne permettent point cette indifférence absolue. Après des commotions politiques, il convient, comme le demandaient les états-généraux en 1483, de choisir des hommes « étrangers aux troubles qui ont agité l'état. » Quand le pouvoir n'est pas assis, quand les partis sont encore en armes, il serait imprudent de confier à des mains ennemies une part d'autorité. Il en est de même en tous temps de certains emplois dont le caractère est essentiellement politique et dont les titulaires doivent reproduire sans altération la pensée, les tendances et l'esprit du gouvernement.

Ces conditions générales d'âge, d'état civil, de moralité privée, ne constituent qu'une aptitude commune et ne peuvent conférer aucun titre, si elles ne trouvent un complément nécessaire dans des garanties plus spéciales et plus directes : c'est surtout à l'entrée de la carrière que ces garanties doivent se placer. Un fonctionnaire public, de quelque ordre qu'il soit, n'acquiert pas en un jour toutes les qualités requises : les plus habiles se forment de longue main, par l'étude qui donne les connaissances générales, par la pratique qui donne l'expérience relative. Au début de toutes les professions se trouve l'apprentissage, et les

hommes qui se vouent au service public en sont moins dispensés que d'autres. Il est du devoir de l'état d'imposer à tous ceux qui lui proposent leur concours, l'obligation de s'y préparer de bonne heure. Il est de son intérêt de les y préparer lui-même dans certaines branches de l'administration qui exigent une capacité plus déterminée et plus définie. Les diverses mesures prises dans ce double but constituent ce qu'on peut appeler, en termes généraux, le noviciat des services publics, noviciat dont les conditions et les formes sont aussi nombreuses que variées. Dans certains services, l'état adopte dès leur première jeunesse les sujets qui se montrent dignes de sa confiance, il leur donne dans des *écoles* spéciales l'instruction nécessaire, les initie à ses principes, à ses doctrines d'administration, et se les assimile, pour ainsi dire, par une éducation prolongée. Dans d'autres, il subordonne l'admission des jeunes aspirants soit à un *concours* ou à un *examen*, soit à la production de *diplômes* universitaires ou scientifiques, ou bien il supplée à l'instruction antérieure par un *stage*. Il en est dans lesquels le *choix* n'est assujéti à aucune règle. Quelquefois plusieurs de ces modes sont combinés ensemble. Nous les examinerons successivement.

Les *écoles* spéciales sont les plus fertiles pépinières des services publics. A la fois honorables

et utiles pour l'état qui les entretient, elles sont la plus vraie application du principe de l'égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois. Nulle institution n'est plus libérale et plus démocratique. Trois grands services se recrutent dans le sein des écoles spéciales : les armées de terre et de mer, les ponts-et-chaussées et les mines, et l'instruction publique. Au premier rang apparaît l'École Polytechnique, dont la renommée est européenne, et qui, par de savantes études, prépare des officiers pour l'artillerie, pour le génie et pour une partie de l'état-major, et des ingénieurs pour les constructions navales, les pont-et-chaussées et les mines. Des écoles d'application destinées à compléter le service théorique et à commencer l'expérience pratique des élèves sortis de ses rangs sont ouvertes à Metz pour l'artillerie et le génie, à Lorient pour le génie maritime, à Paris pour l'état-major, pour les ponts-et-chaussées et les mines. A l'école de Saint-Cyr, exclusivement militaire, s'instruisent des officiers pour l'infanterie, la cavalerie et une partie de l'état-major. Les régiments de l'armée reçoivent à la sortie ceux qui entrent dans l'infanterie. Enfin l'école navale forme des officiers de mer : il en sort aussi de l'École Polytechnique. Des règles communes sont suivies dans toutes ces écoles : on y est admis, et l'on passe ensuite dans les emplois par la voie du concours ; des

examens répétés assignent à chaque élève son rang, et décident de sa carrière ultérieure. C'est la seule porte pour entrer dans ceux des emplois d'officiers que les lois sur l'avancement militaire n'ont point réservés aux sous-officiers, et dans tous les emplois des ponts-et-chaussées et des mines. La carrière s'ouvre ainsi sous la direction de maîtres éminents, sous l'impression durable d'une forte discipline, et les postes les moins élevés sont déjà le prix du travail et la récompense de longs efforts.

Les jeunes gens qui se destinent à l'art d'enseigner les lettres et les sciences sont initiés à cette noble fonction dans l'École Normale ; ils y passent trois années. L'admission est aussi le résultat d'un concours ; mais le conseil royal dresse préalablement, sur les notes des recteurs, la liste des candidats admis à concourir, précaution salutaire qui permet d'apprécier les qualités morales des aspirants, si nécessaires dans le sacerdoce civil auquel ils consacrent leur vie. Indépendamment des examens de l'école, les élèves doivent prendre des grades universitaires pendant le cours des études. Ils sont pourvus d'une chaire à leur sortie, mais sans droit exclusif aux emplois de l'Université. Pour professer dans un collége royal, il leur faut encore obtenir au concours le titre d'agrégé, et des candidats étrangers à l'École Normale peuvent le leur disputer. C'est

un point sur lequel cette école diffère des écoles militaires. L'instruction primaire a aussi ses écoles normales, placées dans les départements, et où se forment les instituteurs communaux.

D'autres écoles correspondent à des services d'une moindre importance : 1° L'École Forestière de Nancy est ouverte aux jeunes gens qui veulent entrer dans le service des forêts. Les examens d'admission se font dans la même forme que ceux de l'École Polytechnique ; mais les jeunes gens ne sont admis à concourir que sur une lettre du directeur général ; 2° Une école spéciale a été fondée au Pin, en 1840, pour le service des haras. Les élèves en sont nommés au concours après que le ministre les a autorisés à se présenter ; 3° L'École des Chartes délivre des brevets d'archiviste paléographe à ceux de ses élèves admis au concours qui, après deux années d'études, ont répondu aux examens d'une manière satisfaisante ; 4° L'*école des jeunes de langue*, qui reçoit des élèves de huit à douze ans, c'est-à-dire à l'âge où l'étude des langues et des idiômes étrangers est rapide et facile, prépare des interprètes et des drogmans pour les échelles du Levant ; 5° Enfin l'école vétérinaire d'Alfort prépare aux emplois de vétérinaires de l'armée un certain nombre d'élèves militaires, à la nomination du ministre de la guerre, sans concours.

Dans les écoles spéciales, le concours se com-

bine ordinairement avec l'instruction qui s'y acquiert. Les plus sûres garanties de la capacité sont ainsi réunies. Le concours a pour objet de désigner le plus capable; l'*examen* tend seulement à constater une capacité absolue d'un degré suffisant : il tend à devenir la condition générale de l'admission aux emplois. La nouvelle loi sur le conseil d'état l'impose aux auditeurs ; les élèves consuls y sont soumis depuis 1833 ; toutes les administrations centrales, dans les règlements qui viennent de les organiser, l'ont admis, à l'exception seulement des affaires étrangères et de l'instruction publique (1). Dans les départements de la guerre et du commerce, après l'examen, des listes sont dressées par ordre de mérite, mesure très analogue au concours. Ce n'est qu'après des examens, quelquefois renouvelés à plusieurs reprises, qu'on est admis dans les services des douanes, de l'enregistrement, des contributions directes ou indirectes et des tabacs, et qu'on peut être nommé élève inspecteur des télégraphes (2) ou conducteur auxiliaire des ponts-et-chaussées.

Un examen a toujours précédé la délivrance

(1) En Angleterre, les conditions d'admission dans les services financiers sont déterminées par des ordres des conseils supérieurs de chaque administration. L'obligation de subir un examen est commune à tous les candidats. La chambre des communes a ordonné, en 1843, l'impression de toutes les décisions prises à ce sujet.

(2) Les élèves de l'École Polytechnique déclarés admissibles dans les services publics sont dispensés de l'examen.

des *diplômes* littéraires ou scientifiques, et par conséquent ils attestent aussi une certaine capacité. Dans quelques cas, ces diplômes sont la condition de l'admission au concours ou à l'examen ; dans d'autres, ils constituent seulement un titre de préférence ; souvent ils suppléent à toute autre constatation. Le diplôme de licencié en droit est exigé pour l'admission dans la magistrature ; il est demandé aux auditeurs au conseil d'état, aux chefs de bureaux, sous-chefs et rédacteurs de la justice et des cultes, aux surnuméraires des affaires étrangères, aux adjoints à l'inspection générale des finances, aux professeurs des langues orientales vivantes ; celui de bachelier ès-lettres aux expéditionnaires de la direction des cultes, aux employés des bureaux de l'instruction publique et de la marine, aux surnuméraires de l'enregistrement, aux élèves de l'École Forestière et de l'École des Chartes, et aux élèves chirurgiens militaires. Il faut justifier du diplôme de vétérinaire en titre ou de certificats équivalents pour les emplois d'instruction à l'école d'Alfort, du diplôme d'aptitude de l'école des haras pour devenir officier des haras. Les prix remportés dans les écoles de droit donnent le premier rang pour obtenir le brevet de surnuméraire de l'enregistrement.

Dans la plupart des services, l'administration admet les candidats à faire leur apprentissage

sous ses yeux et sous sa direction. Ce *stage* s'accomplit sous des dénominations diverses. Les jeunes gens destinés à obtenir des emplois reçoivent le titre d'élèves, d'auditeurs, de surnuméraires, d'attachés, d'aspirants ou d'auxiliaires. Des noms différents désignent souvent une même situation, sans que rien explique la variété de ces qualifications. Le service des consulats, celui des télégraphes, celui des chirurgiens militaires, ont des élèves sans avoir d'écoles spéciales; le conseil d'état a des auditeurs; les administrations centrales et les régies financières ont des surnuméraires. Le département des finances y a ajouté, par une superfétation assez singulière, des aspirants au surnumérariat. Des attachés ont été créés au ministère de l'intérieur pour les emplois du service extérieur, et au ministère des affaires étrangères pour les bureaux et les ambassades. Le titre d'auxiliaire a été adopté dans le personnel des conducteurs des ponts-et-chaussées, dans le service de santé militaire, dans l'intendance militaire et au dépôt de la guerre; il désigne aussi, dans quelques administrations, des employés accidentels, créés pour des besoins extraordinaires. Tantôt, et par exemple dans les régies financières, le surnumérariat est un préalable nécessaire à l'obtention des emplois, et sauf le cas de renvoi pour défaut de zèle ou de capacité, il ouvre des droits certains; tantôt il n'est

ni une condition, ni un titre. Dans l'administration des postes, aucun employé n'est admis qu'après un essai de trois mois. La durée du stage, sous quelque dénomination qu'il s'accomplisse, est subordonnée au mérite des candidats et au nombre des vacances. Les auditeurs au conseil d'état sont rayés au bout de six ans, s'ils n'ont pas été appelés à un emploi en titre. Les surnuméraires ne peuvent être placés qu'après six mois d'exercice dans les bureaux des travaux publics, qu'après deux ans au ministère de l'intérieur et dans le service de perception des contributions directes. Le stage des magistrats des cours et tribunaux consiste seulement dans l'exercice nominal ou réel de la profession d'avocat pendant deux ans ; pour d'autres fonctionnaires, il résulte de services déjà rendus à un titre différent. Les bureaux de la marine sont ouverts à ceux qui ont servi trois ans dans une autre branche de ce département, ceux des travaux publics aux ingénieurs des ponts-et-chaussées et des mines, aux conducteurs, gardes-mines et inspecteurs de la navigation, ceux de l'intérieur à tous les fonctionnaires du même département, ceux enfin de l'instruction publique à tous les membres de l'Université. Les personnes qui ont servi sept ans dans l'administration, ou dont l'emploi a été supprimé, peuvent être appelées aux places de percepteurs, sans surnumérariat.

Parmi tous les moyens d'admission, le concours offre les garanties les plus réelles. Quand il se joint à des études dans une école spéciale, il ne laisse rien à désirer; mais tous les services ne comportent pas la création d'une école. L'examen n'est pas toujours sérieux : l'administration se réserve le droit de désigner les juges, les questions et les candidats ; c'est trop d'arbitraire à la fois. La faveur et le népotisme peuvent se glisser dans les nominations à l'aide de l'examen, loin qu'il les exclue. Les diplômes s'obtiennent souvent avec une grande facilité, et l'on a pu remarquer que parfois ils ne se rapportent que fort indirectement à l'objet des fonctions pour lesquelles ils sont exigés. Enfin, le stage favorise une double équivoque, si l'on peut ainsi s'exprimer. On y admet aisément et sans preuve, parce qu'il n'est qu'un essai, et l'on nomme ensuite aux emplois ceux qui l'ont accompli, parce qu'ils y ont consacré déjà un temps plus ou moins long et des travaux plus ou moins suivis, dont on s'empresse de leur tenir compte. Nous convenons pourtant que le concours a l'inconvénient de constater exclusivement la capacité scientifique et de laisser de côté les raisons morales d'aptitude. Nous souhaiterions qu'il ne fût adopté qu'avec le droit conféré à l'administration, comme elle l'exerce déjà pour l'École Normale et l'École Forestière, de dresser préala-

blement la liste de ceux qui y seraient admis, ou bien que, si le système des examens prévalait, des dispositions formelles en déterminassent impérativement les formes et les conditions, de manière à les rendre sérieux et décisifs.

Au total, la carrière des armes, celles des ponts-et-chaussées, des mines et de l'enseignement sont les seules dans lesquelles un noviciat complet ait été organisé par la loi. Dans les administrations financières, les jeunes candidats sont choisis avec soin et soumis à des épreuves, mais aucune disposition légale n'a assuré de la fixité aux règles établies. Par la loi des finances de 1844, la chambre des députés avait exigé une organisation nouvelle des administrations centrales, mais aucun effort sincère n'a été fait pour en préparer le recrutement. Dans le chaos des règlements arrêtés par chaque ministre, dans ceux que chaque régie des finances a composés d'après les données successives de l'expérience, on ne trouve ni unité, ni ensemble. On s'aperçoit aisément qu'aucune pensée directrice n'a présidé à ces mesures. Il est urgent que cette confusion disparaisse. Elle nuit au service et blesse nos habitudes de régularité et de simplicité. Enfin, la diplomatie et l'administration proprement dite sont restées en dehors de toutes les règles établies dans les autres services ; l'entrée de la magistrature elle-même n'est garantie par aucune

précaution suffisante. Disons quelques mots sur ces lacunes.

La vénalité des offices de judicature, si pernicieuse à beaucoup d'égards, avait au moins le mérite de constituer des familles de magistrats en qui se perpétuaient avec la toge les plus saintes traditions de science, de sagesse et d'amour de la justice. La révolution de 1789 supprima la vénalité, institua le régime électif, et brisa ainsi toute carrière dans cet ordre de fonctions. Après avoir ressaisi le droit de pourvoir à tous les emplois de magistrature, l'empereur considéra la création d'un noviciat comme le couronnement du nouvel établissement judiciaire. En 1808, il institua des juges auditeurs auprès des cours, et voulut qu'ils fussent nommés sur des listes de candidats présentées par ces cours elles-mêmes, et composées d'avocats attachés au barreau depuis deux ans au moins. Ce souvenir des antiques prérogatives des parlements, chargés jadis de faire des présentations analogues, aurait dû plaire à un gouvernement qui adoptait toutes les formes de l'ancien régime; cependant la restauration s'en écarta complètement, lorsqu'elle étendit l'institution des juges auditeurs aux tribunaux de première instance. Aucune condition ne fut attachée aux nominations, et les choix ne tardèrent point à prouver qu'un esprit exclusif et partial présidait à la composition des corps ju-

diciaires. L'opinion s'en était émue, et quand éclata la révolution de juillet, l'institution même des juges auditeurs fut emportée. En ce moment, il n'existe aucun séminaire pour les augustes et sévères devoirs de la magistrature; on a cherché à combler cette lacune en conférant aux jeunes aspirants, à titre de début, l'emploi de juge suppléant, créé dans d'autres vues et pour d'autres besoins, et constitué dans des conditions incompatibles avec cette destination d'emprunt. Les juges suppléants jouissent de l'inamovibilité qui ne doit point appartenir à une position d'épreuve. Ils ne peuvent être nommés qu'à vingt-cinq ans, tandis que l'emploi de substitut, réservé à leur avancement, peut-être obtenu à ving-un ans. La nomination des juges suppléants n'est d'ailleurs soumise à aucune autre condition que le diplôme de licencié en droit et deux années de barreau, plus souvent oisives que laborieuses. Dans ces derniers temps, un autre noviciat paraît avoir été établi; nous voulons parler des avocats attachés à certains parquets et désignés ainsi dans quelques actes de nomination royale. Nous ne pouvons discuter un titre qui n'est reconnu par aucune décision de l'autorité publique, qui n'existe pas légalement et qui n'est même pas admis dans tous les parquets. Dans cet état de confusion, nous n'hésitons pas à dire que l'avenir de la magistrature est compromis, et que si elle maintient

intacte sa vieille réputation de droiture et d'impartialité, rien ne se fait pour que les lumières y restent toujours à l'unisson des mœurs. Il est urgent d'y pourvoir, en constituant un noviciat judiciaire. Que les jeunes gens destinés à la magistrature reprennent le titre d'auditeurs, nous n'y faisons aucune objection, mais il ne faut pas que leur nomination soit livrée à la volonté discrétionnaire du gouvernement. Là est la condition virtuelle du rétablissement de l'institution. On a dit que les auditeurs de la restauration avaient péri dans le mouvement de 1830, parce qu'ils étaient inamovibles, et qu'ils pouvaient néanmoins, par le caprice d'un ministre, être tranférés d'un siège à un autre. C'est une erreur; ces inconvénients étaient graves, mais secondaires. Les auditeurs ont succombé sous le principe d'égalité et de libre concurrence qu'inaugurait le triomphe définitif de la révolution de 1789. Ils étaient des privilégiés; à la faveur d'un titre modeste, certaines familles avaient envahi les sièges de la magistrature, et trop souvent l'indépendance de la fortune et l'honnêteté des mœurs, seules conditions dont on se préoccupât, étaient les compagnes d'un esprit médiocre et imbu de préjugés. A Dieu ne plaise que nous frappions d'un ostracisme aussi absurde qu'injuste aucune classe de citoyens. Toutes doivent être admises au partage des emplois, et toutes y

ont les mêmes droits. Si pourtant il fallait choisir entre la capacité et la naissance, nous avouons que la capacité aurait nos préférences ; mais cette alternative n'existe point. Ceux qu'on veut favoriser, en supprimant toute garantie, se présenteront souvent dans la lice avec des armes mieux trempées que celles de leurs rivaux. La fortune et la naissance ont des avantages naturels et inévitables ; la fortune donne le loisir, la liberté d'esprit, et procure ordinairement les bienfaits d'une instruction supérieure. Un nom honoré, même dans l'enceinte limitée d'une province ou d'une ville, est entouré d'un prestige dont la démocratie elle-même ne se défend point ; des règles d'admission même sévères n'entraîneront donc aucune exclusion regrettable ; mais elles ne permettront pas à des influences de famille ou d'argent de s'exercer au profit de la médiocrité paresseuse ou de l'ignorance insolente. Que la capacité soit donc le premier titre à l'admission, si elle ne peut pas être le seul. Faisons concourir ensemble les garanties morales et les garanties intellectuelles. Ne sacrifions pas plus la science aux mœurs que les mœurs à la science, et que nul ne soit admis au redoutable emploi de rendre la justice, s'il n'a fait ses preuves, non par la production d'un vain diplôme, mais en personne, non par un interrogatoire fugitif, mais par des travaux répétés. Nous ne pouvons pas em-

prunter des exemples à l'Angleterre, où le petit nombre des juges et l'énormité des salaires permettent au gouvernement d'arracher au barreau ses plus illustres membres, mais l'Allemagne a depuis longtemps tracé la route ; les aspirants à la carrière de la magistrature y subissent successivement des examens théoriques, un stage et des épreuves pratiques (1). Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans des détails d'exécution ; le jour où les ministres renonceront à des prétentions d'omnipotence que rien ne justifie, il sera facile d'organiser le noviciat judiciaire sur des bases qui satisfassent à la fois au vœu de l'opinion et aux intérêts sacrés de la justice.

Si ces intérêts tiennent le premier rang, ceux qui sont confiés au dehors aux agents diplomatiques et consulaires ne méritent pas moins, quoique dans une sphère différente, d'être remis à des mains dignes et habiles. Nos affaires extérieures sont confiées à deux ordres d'agents, entre lesquels les règlements et les usages ont établi une séparation presque absolue. Le corps diplomatique et le corps consulaire, organisés parallèlement, sont entièrement distincts. A notre avis, ce divorce doit cesser. Plus les nations se rapprochent par des alliances commerciales et

(1) Voir un article très intéressant sur l'enseignement et le noviciat aux fonctions publiques en Allemagne, publié par M. Éd. Laboulaye dans le tome XVIII de la *Revue de Législation et de Jurisprudence.*

industrielles, plus la politique se lie étroitement au commerce, et plus le commerce à son tour, dans ses accidents si variés, a des rapports intimes avec la politique. Dans ce développement des relations internationales, il n'est pas plus permis à un agent consulaire d'ignorer l'histoire des traités qu'à un ministre politique d'être étranger aux questions de douanes et de tarifs. Certains préjugés de corps repoussent cette assimilation, mais elle est juste et nécessaire : elle simplifierait, si elle était admise, beaucoup de difficultés, et permettrait d'asseoir cette branche du service public sur des bases plus larges. Quant à présent, des dispositions toutes différentes règlent l'admission dans l'une et l'autre carrière. Celle des consulats est organisée très régulièrement. Des élèves consuls en occupent le seuil, et leur existence, qui remonte à Louis XIV, est consacrée par le règlement du 3 mars 1781. Placés auprès des consuls, ils vivent avec eux, assistent à leurs actes, s'initient à toutes les connaissances relatives à l'administration des consulats, étudient les langues étrangères, font des extraits de toutes les affaires contentieuses soumises aux consuls, ainsi que des jugements rendus, et chaque année sont tenus de subir un examen et de rédiger un mémoire sur un sujet désigné par le ministre, auquel ce travail est ensuite adressé.

Ce système offre des garanties réelles. Il est vrai que la sévérité des examens n'est point assurée par la publicité, que les candidats sont exclusivement au choix du ministre, et qu'aucun concours n'est ouvert ; mais l'exécution franche des règlements satisferait aux nécessités les plus impérieuses, et la capacité des agents sortis du corps des vice-consuls a jusqu'ici répondu au but de l'institution. On aurait d'ailleurs mauvaise grâce à déclarer insuffisant le noviciat établi dans le corps consulaire, si l'on songe que la carrière diplomatique, qui s'en rapproche par une si étroite analogie, ne possède aucune institution de ce genre. Le recrutement y est préparé par l'adjonction d'un certain nombre d'attachés aux bureaux du ministère ou aux ambassades; malheureusement leur nomination est toute discrétionnaire. Point d'examen, point d'études obligées, point d'avenir assuré. L'enseignement nécessaire à ces futurs diplomates n'est donné dans aucune école. Sous l'empire, Napoléon avait chargé M. le comte d'Hauterive de lui proposer les mesures nécessaires pour combler cette lacune ; les événements politiques ne permirent point à cette pensée de se réaliser. En 1830, M. de Polignac, dans des vues de politique plus peut-être que d'utilité publique, avait fondé aux affaires étrangères un cours de droit public et un cours d'instruction diplomatique, destinés à vingt-quatre élèves,

parmi lesquels, selon leur capacité et leur zèle, devaient être pris des secrétaires surnuméraires, pépinière officielle du personnel des ambassades et des légations. La révolution de juillet a renversé cet établissement naissant. Depuis, aucune disposition n'a été faite pour former ni pour instruire des sujets capables de suivre avec succès une carrière qui exige des qualités et des connaissances si spéciales et si nombreuses (1).

Nos dernières critiques s'adressent à l'administration départementale. L'accès n'en est point défendu contre les surprises de l'ignorance et de la médiocrité, et tous les postes en sont accessibles à toutes les ambitions. On y débute par le titre d'auditeur au conseil d'état ou d'attaché au ministère de l'intérieur, et par les fonctions de conseiller de préfecture, qui depuis quelques années ont été conférées à titre de noviciat; mais, par des raisons de plusieurs natures, ces diverses initiations n'atteignent point le but. Les auditeurs au conseil d'état, qui devraient être destinés surtout aux emplois de sous-préfets, pour

(1) En Belgique, les jeunes gens qui se destinent à la carrière diplomatique sont obligés de subir un examen. Nous en avons le programme sous les yeux, et nous ne savons pas si beaucoup de nos jeunes diplomates seraient en état d'y répandre. On exige plus encore en Prusse. Un premier examen, cinq années d'études, des attestations de l'expérience acquise, enfin un dernier examen oral et par écrit sur l'administration intérieure, sur l'état agricole et commercial, et sur les intérêts les plus essentiels au commerce de la Prusse : tels sont les préliminaires obligés de l'admission dans la carrière.

être promus ensuite aux préfectures, sont rarement appelés à ces emplois. Nommés qu'ils sont sur la proposition du garde-des-sceaux, dont ils dépendent, le ministre de l'intérieur les connaît peu, s'y intéresse encore moins, et ne se tient pas pour obligé de leur faire une carrière. Plusieurs, attachés à Paris par le vœu et l'intérêt d'une famille puissante, peu séduits par les honneurs du pouvoir dans quelque résidence obscure et éloignée, ont refusé des places offertes à leur ambition plus exigeante ; ces refus, dont on ne devait point tenir compte, ont fait accuser le corps entier d'élever trop haut ses prétentions, et les auditeurs n'ont aucun avenir assuré. Cette institution, que l'empereur avait fondée et d'où sont sortis tant d'hommes distingués, n'est plus qu'une impasse qui ne conduit à rien. On lui a créé d'ailleurs la plus maladroite des concurrences par l'établissement bâtard des attachés au ministère de l'intérieur, auditeurs au petit pied, qu'on nous passe le mot, superfétation parasite, à laquelle le ministre président du conseil d'état n'aurait pas dû consentir. Les attachés ont de moins que les auditeurs la faculté d'assister aux discussions si attachantes et si instructives du conseil d'état. Ils ont de plus la participation au travail des bureaux ; mais la plupart s'y montrent rarement, et les chefs de service se prêtent de mauvaise grâce à faire l'éducation de jeunes gens

qui doivent les quitter précisément à l'heure où ils deviendraient utiles. Trop souvent enfin le titre d'attaché n'est qu'une faveur nominale destinée à en préparer de moins vaines, sans les justifier. Pour compléter des études préparatoires, ou nulles ou insuffisantes, on introduit les plus heureux dans les conseils de préfecture, avec les fonctions de secrétaire-général, dans les chefs-lieux où ces fonctions ne forment point un emploi distinct. Nous n'approuvons pas ces nominations. Les conseils de préfecture sont des tribunaux administratifs, appelés souvent à prononcer sur les plus graves questions : il y faut de l'expérience, de la maturité, une pratique déjà longue. Ce n'est pas là que doit se faire l'apprentissage administratif. Nous en dirons autant des fonctions de secrétaire-général, qui consistent surtout dans la connaissance exacte des traditions administratives et locales, l'habitude de l'ordre, le respect inflexible de la règle, qualités essentielles qui ne sont point l'attribut ordinaire de la jeunesse.

A tous les détails dans lesquels nous sommes entré se rattache une observation générale, qui servira de conclusion à ce que nous avons dit sur le noviciat dans les services publics. Nous avons vu l'état ouvrir des écoles savantes pour préparer les hommes qui doivent entrer dans l'armée, dans les ponts-et-chaussées, dans les mines, dans l'instruction publique. Les facultés de droit, sauf les

épreuves ultérieures dont nous avons signalé le besoin, instruisent les aspirants aux emplois de la magistrature, mais ceux qui prétendent à l'honneur de représenter le pays à l'étranger ou de l'administrer à l'intérieur, où peuvent-ils acquérir les connaissances nécessaires? Nous avons loué les efforts des administrations financières pour former des sujets capables; mais où s'enseigne la théorie des fonctions qu'ils pourront exercer un jour, où recueilleront-ils, indépendamment des exercices pratiques auxquels on les soumet, les idées générales, les notions d'ensemble, les connaissances scientifiques qui les guideraient dans toute leur carrière et leur permettraient d'échapper au joug pesant de la routine? Nous cherchons en vain les sources auxquelles ils pourraient puiser.

La France a toujours occupé le premier rang dans le monde par sa supériorité dans les lettres et dans les sciences. Nos vieilles universités ont conquis une gloire dont le souvenir est encore vivant, et leur digne héritière, reconstituée par le génie de l'empereur, n'a pas été inférieure à ses devancières. L'enseignement public est établi partout sur des bases larges et fécondes, cependant, tandis que l'état entretient et propage toutes les connaissances qui ont pour objet le bien-être individuel ou les droits privés des citoyens, il a toujours laissé dans l'oubli et négligé celles qui

embrassent les intérêts généraux de la société. Il prépare et fait des avocats et des médecins, il ne s'occupe point de créer des hommes publics, des administrateurs, des diplomates, des financiers. A part quelques chaires de droit administratif, créées dans ces derniers temps, et qui, bien qu'enfermées dans un cercle étroit, ont déjà rendu de grands services, les sciences politiques et sociales ne sont point enseignées en France. Nous avons été devancés par l'Allemagne, où plusieurs états rivalisent de zèle pour répandre ces sciences. Par une étrange contradiction, c'est sous des gouvernements absolus que s'ouvrent des chaires qui conviennent surtout à un peuple libre. Il est temps que l'enseignement soit mis en harmonie avec les institutions. Plus les citoyens sont appelés à prendre part aux affaires publiques, non-seulement dans les emplois de l'état, mais dans les conseils électifs, dans la commune, dans le département, dans les assemblées politiques, plus il est nécessaire de leur donner la science qui permet d'accomplir dignement ces devoirs nouveaux. Il ne suffirait point d'augmenter le nombre des chaires de nos facultés. Ce n'est pas un simple développement de l'enseignement actuel qu'il s'agit de constituer, mais un enseignement spécial avec son esprit propre et son caractère particulier (1). De nouveaux professeurs

(1) Il n'entre pas dans notre plan de discuter le mode d'orga-

attachés aux facultés de droit ne tarderaient point à en adopter l'esprit trop juridique. A des hommes qui consacrent leur vie au service public, il faut inspirer un sentiment plus énergique des droits de la société, moins de passion pour l'individu, plus de souci des intérêts de l'état. A Dieu ne plaise que nous condamnions l'étude du droit civil. Nous aimons et nous respectons dans le magistrat et dans le jurisconsulte ce généreux dévouement qui se porte toujours au secours du plus faible et mesure la protection au pouvoir de l'oppresseur; mais nous ne voulons pas soumettre à la même influence des études qui tendent vers un but entièrement distinct. Notre révolution a proclamé le principe de la séparation des pouvoirs : elle a défendu que l'administration et la justice fussent confondues dans les mêmes mains, et les a séparées d'une manière absolue. Ce principe ne sera définitivement consacré que quand un enseignement spécial prendra au début et conduira vers leurs destinations respectives ceux qui doivent parcourir l'une ou l'autre carrière.

Un enseignement complet de toutes les sciences qui se rapportent aux affaires publiques est donc le point de départ d'une bonne organisation du personnel des fonctionnaires. Tant qu'il ne sera

nisation de ces facultés nouvelles et les chaires qui devraient y être ouvertes. Cette question a été traitée, avec tous les développements qu'elle comporte, dans le travail remarquable de M. Laboulaye, que nous avons cité plus haut.

pas constitué, toutes les mesures prises pour consacrer les droits du talent et pour procurer à l'état des serviteurs intelligents et capables seront vaines et sans effet. L'année dernière, d'honorables députés ont proposé de déterminer les règles de l'admission dans les fonctions publiques. Une pensée louable avait inspiré ce projet. S'il a échoué, c'est surtout parce qu'il était dépourvu de base, faute d'une école publique où pussent s'acquérir les connaissances exigées des candidats aux emplois. Nous faisons des vœux pour que cette lacune soit comblée. Puisse bientôt l'état, en présence d'une jeunesse active, laborieuse, pleine d'une généreuse émulation, se créer le moyen d'en choisir l'élite pour l'appliquer au service public et étendre ainsi, par des dispositions successives, à la diplomatie, à l'administration, aux régies financières, avec les tempéraments propres à chacun de ces services, le régime de garanties qui garde déjà le seuil des autres carrières !

III.

Promotion aux emplois supérieurs — règles d'avancement.

Jusqu'ici nous ne nous sommes occupé que des emplois les moins élevés, sorte d'épreuve et d'initiation plus spécialement destinée aux hommes

jeunes, nouveaux, et chez qui le zèle et la vivacité de l'esprit suppléent à l'expérience. Au-dessus de ces emplois s'ouvre la liste de tous ceux dont se compose l'ensemble du service public et qui réclament d'autres qualités, la maturité avec la vigueur, et des connaissances qui, pour quelques-uns du moins, supposent une intelligence distinguée. Recherchons quels principes en règlent la distribution.

C'est aux fonctionnaires d'un ordre moins élevé dans le même service que sont donnés la plupart des emplois, soit en vertu de dispositions formelles, soit par la libre volonté des chefs, soit enfin par l'influence qu'exercent naturellement les efforts déployés et l'aptitude constatée dans les postes inférieurs. L'avancement est le droit commun : c'est une règle aussi salutaire qu'équitable. Elle donne à l'état des serviteurs expérimentés, elle excite le zèle et entretient l'émulation ; par l'avenir qu'elle offre aux fonctionnaires, elle compense en partie la médiocrité des rémunérations accordées par l'état. L'avancement s'obtient de deux manières, soit par l'ancienneté, loi fatale qui confère un droit en vertu de la seule date de l'entrée en fonctions, soit au choix, combinaison heureuse qui concilie les droits des fonctionnaires avec les besoins de l'état, et ne considère la durée des services que quand elle s'unit au mérite.

Dans l'armée de terre et dans le corps de troupes de la marine, des emplois nombreux sont donnés à l'ancienneté. Ce privilège était dû à une carrière où l'on n'entre pas librement, et dont il était juste que les devoirs rigoureux fussent au moins allégés par la perspective d'un avenir assuré. Des limites ont été posées pour que jamais la chose publique ne soit compromise par ce mode aveugle de promotion. Les sous-officiers ne sont pas les produits de l'ancienneté. L'ancienneté ne confère pas non plus le grade de sous-lieutenant : elle ne fait que des lieutenants, des capitaines et des chefs de bataillon ou d'escadron. Ainsi elle ne commence qu'aux hommes dont l'aptitude est déjà constatée par un choix discrétionnaire antérieur, et elle s'arrête aux emplois qui entraînent une trop grande responsabilité, pour ne réclamer que de l'expérience et de la pratique. Il est aussi certains services dans lesquels l'ancienneté attribue seule le rang ou la classe, c'est-à-dire un avantage qui augmente seulement l'honneur ou le salaire de la fonction, déjà donnée au choix. C'est ainsi qu'à la cour des comptes la moitié des emplois de référendaires de première classe est attribuée aux plus anciens titulaires de la seconde classe. Enfin, dans quelques administrations où des fonds disponibles sont répartis entre les employés inférieurs que l'insuffisance des crédits privait du traitement lé-

galement assigné à leur titre, les allocations nouvelles appartiennent aussi de droit aux plus anciens, parce qu'il paraît juste de commencer par ceux qui ont le plus longtemps attendu. A part ces privilèges conférés à l'ancienneté, l'avancement est accordé au choix. C'est la règle de l'armée elle-même pour tout ce qui ne revient pas à l'ancienneté, et de tous les autres services publics. Le choix s'exerce dans les cadres de la hiérarchie et se dirige d'après les lumières que lui fournissent des garanties diverses destinées à l'éclairer.

Nous avons déjà parlé de la hiérarchie dans son organisation générale et dans ses rapports avec la constitution des services publics. Relativement à l'avancement, la hiérarchie se compose des grades et des classes, expressions diverses pour indiquer les degrés successifs de l'échelle. Le grade désigne plus spécialement un titre ou une fonction spéciale et la classe un rang parmi ceux qui occupent cette fonction. Ces divisions, quelquefois multipliées à l'excès, fournissent le moyen d'accorder plus fréquemment des récompenses, et de tenir ainsi le zèle plus constamment éveillé. A très peu d'exception près, l'armée ne connaît que les grades. Dans les emplois des administrations centrales, les commis, les sous-chefs, les chefs de bureaux, sont divisés en classes nombreuses. Il en est de même dans

les services financiers ; on y trouve des emplois qui ont jusqu'à huit classes. La classe est quelquefois attachée à l'agent, presque toujours à la résidence. Les ingénieurs des ponts-et-chaussées, les conservateurs des forêts, d'autres fonctionnaires des finances, peuvent avancer de classe sans quitter leur poste. Les préfets, les sous-préfets, les directeurs des régies financières, n'obtiennent cet avancement qu'en changeant de résidence, obligation parfois onéreuse et qui a empêché des hommes très méritants d'accepter un avancement dû à leur longs services, obligation toujours regrettable, en ce qu'elle établit une mobilité fâcheuse et prive souvent un arrondissement, un département d'un agent populaire et estimé qui, sans aucun désir de s'en éloigner, et ne peut pourtant obtenir qu'à ce prix la récompense de ses travaux. La plupart des services comportent des fonctions de nature diverse et qui suivent une hiérarchie parallèle ; dans la magistrature, le parquet et le siége ; dans l'Université, le professorat et l'administration ; dans les finances, la partie active et la partie sédentaire ; presque partout, les bureaux de l'administration centrale et les emplois extérieurs. Les besoins du service et les convenances personnelles peuvent réclamer le passage d'une branche à l'autre. Il y est pourvu à l'aide des assimilations de grades établies par des dispositions expresses ou par

l'usage. Ces assimilations n'existent point d'un département ministériel à l'autre. En général chaque administration est jalouse des positions qu'elle possède, mais la latitude laissée au choix permet, dans les services qui le comportent, de faire au dehors les emprunts commandés par l'intérêt public.

Dans les parties de l'administration qui sont bien constituées, la règle de l'avancement est qu'aucune nomination ne peut se faire que parmi les titulaires du grade ou de la classe immédiatement inférieure à l'emploi vacant. Les lois ou les règlements le prescrivent ainsi dans l'armée, dans les ponts-et-chaussées et les mines, dans les consulats, dans l'Université, dans les administrations financières. Cette règle est appliquée à l'administration centrale de la guerre; elle a été écartée dans les autres ministères. Aux affaires étrangères, à la justice, aux cultes, à la marine, une portion seulement des emplois intermédiaires de rédacteurs, de commis principaux, de sous-chefs, est réservée à l'avancement. On n'a posé aucune règle pour les emplois supérieurs. A la guerre, le mode d'avancement est réglé jusqu'à l'emploi de chef de bureau. Dans les départements de l'intérieur, du commerce, de l'instruction publique, les emplois sont accessibles à tous les fonctionnaires du département, sans distinction. Les autres ministères se sont

donné une liberté illimitée. On s'est seulement attaché, dans presque toutes les administrations centrales, à prendre des mesures contre un avancement trop rapide. Il y faut avoir passé un temps déterminé dans un grade ou dans une classe pour pouvoir monter dans le grade ou la classe supérieure. Le temps est fixé à deux ans dans tous les ministères, excepté ceux de l'intérieur et de l'instruction publique, où l'on n'exige qu'une année.

Ces règles, même les plus sévères, laissent toutes une part à l'appréciation du pouvoir qui doit nommer. Pour le guider dans cette tâche délicate, plusieurs espèces de procédés sont établis. Dans quelques services, la capacité des employés est mise à des épreuves déterminées. Les inspecteurs-généraux-adjoints des finances doivent avoir fait deux tournées d'inspection. Les employés des contributions directes sont obligés d'exécuter certains travaux qui sont transmis à l'administration centrale. C'est la seule obligation qui ait le caractère d'un examen. L'examen n'est une condition de l'avancement que pour quelques emplois les moins élevés, et dont les titulaires sont encore dans une sorte de position d'essai, par exemple dans les administrations financières et dans les bureaux de la guerre. Il y est suppléé par les comptes-rendus périodiques qui sont demandés aux chefs intermé-

diaires. Ces comptes-rendus doivent être fournis, à des époques fixes, par les présidents des comités du conseil d'état pour les auditeurs placés sous leurs ordres, par les directeurs pour les administrations financières, par le secrétaire-général du ministère pour les bureaux de la justice, par le directeur des cultes pour les bureaux de sa direction, par les chefs respectifs pour les bureaux de l'intérieur. Dans les bureaux de la guerre, les sous-chefs, commis principaux, rédacteurs et vérificateurs, tiennent un carnet sur lequel ils inscrivent chaque jour l'analyse succincte des affaires qu'ils ont traitées; ces carnets visés par le chef du bureau, renouvelés tous les ans et classés comme archives, servent de base aux propositions d'avancement. Dans l'armée, les nominations au choix sont préparées par les tableaux d'avancement. Chaque année, des inspecteurs généraux parcourent toute la France, visitent les établissements et les corps militaires, se tiennent au courant de l'état du service, de la conduite de tous les officiers, et dressent les tableaux sur lesquels se font les promotions; nul ne peut obtenir de l'avancement s'il n'y est inscrit. Les choix sont ainsi circonscrits dans le cercle des hommes qui ont été à l'avance déclarés dignes. Des tableaux semblables sont dressés dans le service actif des douanes, qui est organisé à l'instar de l'armée. Le ministre actuel de l'ins

7

truction publique a annoncé l'intention d'introduire aussi dans son département les tableaux d'avancement. Il est procédé autrement encore dans la magistrature. Les nominations sont précédées des présentations des chefs des cours royales. Toutes les fois qu'un emploi est vacant, le premier président et le procureur-général doivent adresser au garde-des-sceaux une liste triple des candidats. Le ministre propose au roi celui des candidats qui lui paraît devoir être préféré, mais il n'est pas tenu de se renfermer dans la liste des candidats. Les présentations des chefs intermédiaires sont le mode le plus habituellement suivi dans les diverses administrations. Il est naturel que ceux sous les yeux desquels travaille l'employé témoignent de son aptitude et de ses droits à une récompense. Il est bon que la responsabilité de chacun soit ainsi engagée, et plus s'étend le nombre de ceux qui concourent à préparer les nominations, plus sont respectés les droits légitimes et repoussées les obsessions de l'intrigue.

Tels sont les moyens variés par lesquels s'éclairent les choix qui confèrent l'avancement; mais l'avancement n'est pas le seul chemin qui conduise aux emplois. Dans l'armée, dans les ponts-et-chaussées, les mines, l' niversité et les régies financières, les divers postes sont exclusivement affectés aux fonctionnaires qui ont

commencé par les degrés les moins élevés; dans les autres services, les emplois peuvent être conférés à quiconque satisfait à des conditions générales qui n'impliquent ni les services rendus ni l'aptitude nécessaire.

En dehors des administrations qui se composent d'un grand nombre d'employés, dans lesquelles a pu se constituer une hiérarchie, où chaque position est un pas vers celle qui la précède, il est des services spéciaux qui n'offrent ni classes ni degrés à ceux qui en font partie. On ne peut donc les recruter à l'aide du noviciat ni de l'avancement. Il y est suppléé par des formalités spéciales. A cette catégorie appartiennent particulièrement les services suivants, que nous mentionnons entre autres en raison du grand nombre de ceux qui en dépendent : 1° les juges de paix, magistrature spéciale, distincte des tribunaux de première instance et des cours royales, et qui ne pourrait être considérée, ainsi qu'on l'a quelquefois proposé, comme le début de la carrière judiciaire, sans perdre son caractère propre, sans être livrée à une instabilité, à des pensées d'ambition qui la discréditeraient : il est pourvu aux emplois de juges de paix sur la présentation des chefs de la cour et du tribunal, présentation dans laquelle le choix n'est pas tenu de se renfermer; — 2° les vérificateurs des poids et mesures, fonction toute particulière, à laquelle

aucune autre ne conduit, et qui ne conduit à aucune autre : les nominations doivent être précédées d'un examen auquel il est procédé publiquement, toutes les fois qu'il faut pourvoir à une vacance; cependant les vérificateurs nommés peuvent changer de résidence et obtenir ainsi une sorte d'avancement; — 3° les conservateurs des bibliothèques publiques : la carrière des lettres est la préparation la plus convenable à ces emplois, il n'est mis aux nominations d'autre condition que de porter sur des membres de l'université, des littérateurs et savants connus par leurs travaux ou des élèves de l'École des Chartes; — 4° enfin les professeurs, soit dans les facultés de l'université, soit dans d'autres établissements publics. Les chaires des facultés des lettres et des sciences pourraient être données à l'avancement. Un grand nombre de professeurs des colléges royaux, déjà éprouvés par les concours d'agrégation et par un enseignement souvent éclatant, y seraient très justement appelés; mais le mode de nomination, sans les exclure, ne leur donne aucune préférence. Le choix se fait entre quatre candidats, dont deux sont présentés par la faculté et deux par le conseil académique. Les chaires de droit et de médecine sont données au concours; celles des facultés de théologie sont remplies sur la présentation des évêques et des facultés et consistoires, selon le culte. Quant aux emplois de l'enseigne-

ment dans les établissements publics étrangers à l'université, c'est aussi sur des présentations que se font les nominations. Ces présentations sont généralement confiées aux conseils supérieurs de ces établissements : pour le Collége de France, elles émanent des professeurs mêmes et de l'Institut. Ce dernier corps intervenait aussi précédemment dans les présentations destinées à pourvoir aux chaires de l'École Polytechnique ; il a été dépouillé de cette attribution par M. le maréchal Soult, dont le nom restera attaché à cette attaque dirigée contre le premier corps savant et littéraire de l'Europe. Nous ne parlons pas d'une foule d'emplois placés hors de toute catégorie, et qui dépendent des divers ministères, tels que ceux de médecin, d'architecte, d'économe ou de conservateur du mobilier dans une administration, d'essayeur de la garantie à la Monnaie, de directeur de certains établissements agricoles ou charitables, etc. ; si nous tentions de retracer les dispositions qui les concernent, nous étendrions démesurément une nomenclature déjà trop longue, et ces postes exceptionnels ne peuvent être soumis à une règle commune.

Mais en dehors du système général, on a laissé des fonctions nombreuses et importantes qui souffrent de cette situation ; nous voulons parler des employés des préfectures et des sous-préfectures et de quelques directions financières dans

les départements. Ces employés sont considérés comme attachés exclusivement au département où ils sont placés : on a voulu les laisser ainsi dans une dépendance plus directe du chef auquel ils obéissent, et l'on a cru trouver en même temps dans cette combinaison un moyen d'économie. Ces avantages sont contestables, et les inconvénients ne le sont point. Dans une administration bien réglée, un chef de service exerce toujours une autorité suffisante sur ses inférieurs, même quand il ne les nomme point. Ses plaintes sont écoutées et son droit de censure admis. Entre lui et ceux qui sont placés sous ses ordres, le ministre hésite rarement; il sent trop les nécessités du service et l'intérêt de la subordination. On peut en trouver la preuve dans les administrations où la hiérarchie embrasse tous les degrés, et rattache tous les agents au chef suprême. Quant aux raisons d'économie, elles ne peuvent exister qu'autant que les employés dont nous nous occupons seraient en réalité moins payés que s'ils l'étaient directement par l'état. Or, d'où que leur vienne le salaire, il doit être suffisant et proportionné à leurs travaux et à leur talent. La mesure en est la même, que le ministre ou le préfet en règle le taux. L'état ne doit pas leur accorder une récompense supérieure à leur mérite, ce serait dilapidation; le département ne doit pas non plus la leur accorder inférieure, ce

serait injustice, dureté et mauvais calcul administratif. Ainsi, les raisons de hiérarchie et d'économie ne sont pas admissibles; pourtant ce sont celles qui ont fait établir un régime par lequel une foule d'employés laborieux, capables, expérimentés, sont privés de tout avenir, condamnés à languir toute leur vie dans une position obscure et ingrate, et placés, à l'égard de tous les autres serviteurs de l'état, dans une condition humiliante d'infériorité. Ce malaise réagit sur les affaires publiques. Les hommes qui se sentent forts s'éloignent d'un service si mal récompensé; ceux qui y entrent n'y apportent que le découragement et la misère. Le chef du service, préfet ou directeur, ne sait le plus souvent comment combler les vides, et l'on en a vu qui, hors d'état de remplacer un employé de qui dépendait tout le travail, se trouvaient obligés de subir ses exigences, loin de jouir d'une autorité plus certaine. Nous appelons sur cette partie de l'administration l'attention de tous ceux qui veulent à tous les degrés que les services soient récompensés et la condition des fonctionnaires garantie.

En résumé, pour en revenir aux services généraux, c'est surtout l'avancement qui règle la promotion aux emplois. Son domaine se compose de toutes les fonctions qui lui sont légalement et exclusivement dévolues, et de celles où il est

consacré par la pratique et par des raisons de justice et d'utilité publique. Cependant, là même où il s'exerce, les règles établies ne sont pas toujours les meilleures, et il y pourrait occuper une plus grande place. D'un autre côté, il devrait régir des services d'où on l'a exclu. C'est ce que nous allons expliquer.

La règle qui doit présider à la distribution des emplois a été proclamée de toute ancienneté. Les états-généraux disaient jadis : « Il faut pourvoir aux emplois et non aux personnes. » La même pensée était exprimée par l'empereur, qui répétait souvent : « Il faut choisir l'homme qui convient à la place, et non la place qui convient à l'homme. » Les fonctionnaires à tous les degrés sont les serviteurs de l'état; l'intérêt du service public est la considération dominante et exclusive. Choisir le plus capable, c'est-à-dire le plus savant, si la science est requise; le plus ferme, si l'énergie du caractère est nécessaire; le plus vigoureux, s'il s'agit de fatigues à supporter; le plus discret, si l'imprudence doit être un danger; donner à chaque poste l'homme qui lui convient le mieux, approprier l'âge, le caractère, les mœurs, l'esprit de chacun aux nécessités de l'emploi, voilà le devoir de celui qui nomme, devoir complexe, délicat, à l'accomplissement duquel on ne peut apporter trop d'attention pour éviter les surprises, trop de volonté pour déjouer

les intrigues, trop de désintéressement pour résister aux obsessions de la parenté et de la camaraderie. A quels principes sera soumis l'exercice de ce pouvoir? quelle part sera faite à la règle, quelle part au pouvoir discrétionnaire? Ces questions ne peuvent guère être résolues en termes absolus, et les solutions les plus contraires ont été proposées. Les uns soutiennent que le droit de nomination aux emplois doit être entièrement abandonné à la responsabilité ministérielle; ils l'érigent en attribut nécessaire de la couronne, ils le proclament comme une de ses principales prérogatives. Les autres, au contraire, veulent exclure tout arbitraire, soumettre tous les choix à des dispositions de rigueur, et créer au profit des fonctionnaires un droit absolu. Ces théories opposées nous paraissent également excessives et inapplicables.

Prétendre que le droit de nommer aux emplois publics a été attribué à la couronne pour étendre son patronage, pour agrandir son influence et son autorité, c'est contredire l'esprit de notre révolution, qui repousse les privilèges, exclut la faveur et consacre les droits du talent et de la capacité. Cette opinion prévaut, on ne le sait que trop, dans les plus hautes régions du pouvoir : elle se laisse voir chaque jour dans ses conséquences les plus regrettables, elle contribue à accroître démesurément le nombre des emplois,

au grand détriment du service et des fonctionnaires eux-mêmes; mais de tels abus, loin de la justifier, en sont la plus formelle condamnation, et toutes les lois, tous les actes de la puissance publique qui ont restreint ce droit dans les divers services que nous avons désignés, prouvent suffisamment qu'il peut être limité sans violer la constitution. Il n'est pas plus vrai que le principe de la responsabilité des ministres implique la faculté de disposer en toute liberté des emplois publics. Combien n'abuse-t-on pas du principe de la responsabilité des ministres! Si l'on acceptait certaines théories, aucun régime ne serait plus despotique que notre régime de liberté. On dit que toute règle est étroite, aveugle, fatale, et que l'intérêt public n'a pas de juge plus compétent, d'appréciateur plus éclairé, qu'un ministre qui peut faire la part des nécessités de toute sorte, selon les temps et les lieux, mesurer le mérite, peser les circonstances et tenir une balance impartiale entre des prétentions sans nombre. Nous n'avons besoin de contester ni le caractère ni le talent des ministres et de leurs délégués; nous les tenons tous, si l'on veut, pour sages et éclairés, mais nous voudrions, avant de leur remettre l'arbitraire, être assurés qu'ils auront toujours le loisir d'en user avec discernement, le courage de résister aux influences illégitimes qui les assiègent, et qu'ils ne seront

jamais ni hommes de partis, ni parents aveugles, ni amis complaisants. Qu'on nous donne cette assûrance, et nous tenons l'arbitraire ministériel pour le plus heureux des régimes. En vain prétend-on que la responsabilité est une garantie suffisante : descend-elle jamais à ces obscurs détails! et combien de fautes lui échappent, s'il en est qu'elle empêche! Voyez les faits; observez dans sa marche le gouvernement constitutionnel. Supposez un ministère en possession d'une majorité, non pas faible, disputée, composée à grands efforts d'ambitions séduites ou de cœurs défaillants, mais convaincue, décidée, sympathique, comme le comporte le gouvernement parlementaire dans son état normal, et voyez à quoi se réduit la garantie de la responsabilité ministérielle, appliquée aux intérêts secondaires. Une pensée politique dominante absorbe toutes les autres questions et ne laisse plus de place à aucune contradiction de détail. Imaginez, pour ne pas sortir de notre sujet, un débat s'engageant sur une nomination qui sera condamnée par l'opposition. La majorité dédaigne cette mesquine attaque, défend de prononcer des noms propres, et n'a pour s'éclairer que la parole amie d'un ministre qu'elle soutient. Admettons pourtant que, dans une circonstance spéciale, le scandale ait été assez grand pour déconcerter le parti du gouvernement, pour braver les scrupules de la

tribune, pour exclure toute dénégation, ne demeurera-t-il pas encore impuni? et combien d'autres échapperont à tout contrôle et, pour avoir moins irrité l'opinion, auront été également dommageables au service public!

Ce n'est donc ni au nom de la prérogative royale, ni au nom de la responsabilité ministérielle, que l'on peut condamner les règles destinées à présider à la distribution des emplois, mais ce n'est pas non plus au nom du droit des fonctionnaires qu'elles peuvent être défendues. Les fonctionnaires n'ont aucun droit fondé sur leur intérêt privé, s'il ne se lie étroitement à l'intérêt public. L'état leur doit sa protection, sa sollicitude, mais il est tenu en premier ordre de veiller au service public dont ils ne sont que les instruments.

Le problème consiste à concilier dans une juste mesure la règle et l'arbitraire, de manière que, loin de se détruire, ils se prêtent un mutuel secours, que la règle corrige l'arbitraire et l'arbitraire la règle. Or, les termes de la question se modifient selon l'importance des emplois et la nature des services. Essayons d'indiquer les principes les plus généraux de cette grave matière.

Certaines fonctions résistent par leur nature à toutes conditions explicites d'aptitude, et l'accès en doit être entièrement libre. Ce sont les fonctions politiques, celles qui se lient à la marche

même du gouvernement, à ses rapports avec les pouvoirs parlementaires. Il est nécessaire que les ministres soient entourés d'hommes qui s'unissent intimement à eux, qui partagent leurs idées et leur fortune, et qui, élevés au pouvoir par le même succès, doivent en descendre par une chute commune. C'est un secours et une force pour un cabinet, et l'intérêt qu'ont les ministres à ne point se donner des auxiliaires qui seraient dépourvus de talent ou privés d'influence ne permet pas de craindre que les postes ainsi donnés ne tombent dans des mains incapables. Il faut seulement éviter de placer dans cette catégorie des emplois qui exigeraient des connaissances techniques et une expérience pratique dont manqueraient les élus de la politique.

La règle n'est jamais qu'une garantie contre l'abus, et elle est toujours une entrave; elle ne doit donc pas exercer son empire dans les cas où l'abus est peu probable et où le pouvoir a besoin d'une grande latitude. Cette réflexion s'applique aux situations les plus élevées de l'administration. Les conditions d'aptitude y doivent être nulles ou établies en termes très généraux. Il y a deux raisons pour qu'il en soit ainsi. D'abord l'importance du titre est en elle-même un obstacle à des promotions qui ne reposeraient que sur la faveur : de telles promotions sont publiques; elles excitent vivement l'attention, elles touchent

toutes les ambitions rivales, souvent aussi jalouses que puissantes, et l'opinion publique s'en préoccupe avec ardeur. En second lieu, il faut dans les premiers rangs du service public des qualités que ne donnent point la routine et la simple pratique des affaires, l'étendue de l'esprit, la justesse du coup d'œil, des connaissances générales et approfondies, le talent de conduire les hommes. On ne trouverait pas toujours à satisfaire à ces conditions par des choix hiérarchiques. Les fonctions supérieures sont celles qui exigent le moins de science pratique. Il est de l'intérêt de l'état que les hommes éminents révélés par de grands travaux, par les discussions des chambres, par les succès de l'intelligence, puissent toujours être appelés à diriger les affaires publiques. Quelquefois on a essayé de suppléer à la hiérarchie par des catégories de fonctions ou de situations dans lesquelles les nominations devaient se renfermer. Cet expédient a plus d'inconvénients que d'avantages : les catégories autorisent plus souvent les mauvais choix qu'elles ne préparent les bons, et quand il s'agit de fonctions placées, par leur importance, sous la seule garantie de la responsabilité des ministres, il ne faut point la soulager par des entraves secondaires.

Après avoir ainsi fait la part des besoins de la politique et des nécessités propres aux premiers

emplois, on peut plus aisément proclamer la régle dans les fonctions inférieures. En général, plus on descend l'échelle des emplois, plus il est facile et juste de consacrer des droits et de circonscrire le territoire laissé à l'arbitraire : en effet, le nombre des candidats admissibles est en raison inverse de l'importance des fonctions. Dans les emplois intermédiaires, une aptitude spéciale est nécessaire, car il y faut agir plus que diriger, et exécuter plus que prescrire. L'abus pourrait d'ailleurs s'y introduire plus aisément, à la faveur du nombre des emplois à distribuer et du peu de publicité des nominations. La constitution de l'armée nous fournit sur ce point des données précieuses. Cependant nous n'entendons point étendre à d'autres services les droits qu'elle accorde à l'ancienneté ; il faut que les nominations soient toujours le résultat d'une appréciation intelligente et éclairée. La règle doit consister en même temps dans la possession de titres ou de grades antérieurs qui établissent une présomption d'aptitude, et dans l'obligation de vérifier l'aptitude réelle par des moyens déterminés, les plus propres à la constater d'une manière exacte. A part de rares exceptions, toute nomination doit être faite dans la classe ou le grade immédiatement inférieur : cet encouragement est dû aux fonctionnaires qui ont déjà su se faire une place dans la hiérarchie, et les candidats les plus aptes

se trouvent presque toujours dans leurs rangs. Toute infraction à cette règle est une exception qui a besoin d'être motivée. Enfin, parmi les titulaires du même degré, l'ancienneté doit prévaloir à mérite égal. Mais comment sera constaté le mérite? C'est la question la plus essentielle, celle d'où dépend la bonne composition du personnel public. Cette constatation doit se faire avec soin, résulter de preuves réitérées, et pouvoir être elle-même contrôlée et vérifiée; arrière ces jugements qui se glissent à l'oreille, que la jalousie envenime, que la faveur adoucit, et qui ne sont pas assez sincères pour oser s'avouer. Il est vrai que nous vivons dans un temps d'indiscrétion où nul ne peut compter sur le secret, même dans les choses qui le veulent impérieusement, dans un temps de ménagements et de compromis où l'on craint de se faire des ennemis; mais ces mœurs complaisantes et lâches ne doivent pas être encouragées : il faut habituer les dépositaires de l'autorité à en supporter le poids comme ils en recueillent les profits. Quand un ministre est appelé à faire une nomination qui attachera à l'état un serviteur nouveau et exclura peut-être vingt concurrents dont l'aptitude est certaine, aucun renseignement n'est superflu, aucune vérification n'est trop minutieuse. Point d'examens; toutes les fonctions n'en comportent pas, tous les candidats ne sont pas disposés à

cette épreuve réservée aux débutants. Celui qui exerce déjà une fonction subit un examen permanent; il suffit de tenir une note exacte de ses travaux, d'en conserver la trace, d'en indiquer avec précision le nombre et la valeur : c'est à la fois un sujet perpétuel d'émulation dans l'œuvre de chaque jour et un moyen certain d'appréciation au moment d'une promotion. Cette promotion sera elle-même précédée d'une présentation du chef intermédiaire appuyée sur des faits précis et circonstanciés, et la nomination, après de telles précautions, pourra difficilement méconnaître les droits de la capacité et des services déjà rendus. Voilà les règles que nous réclamons, et nous ne croyons point qu'elles contrarient aucun intérêt légitime de l'administration. Peut-être écarteront-elles la sottise en crédit et l'intrigue remuante; mais qui stipule au nom de la sottise et de l'intrigue? Dans les emplois qui n'appartiennent point à la hiérarchie d'un service organisé, d'autres dispositions doivent être adoptées. Les présentations des conseils des établissements, celles de l'Institut dans les fonctions où il est en état d'apprécier les candidats, offrent des garanties satisfaisantes. Nous les préférons notamment aux concours, bons pour les jeunes aspirants à l'entrée de la carrière, imparfaits et trompeurs dans les emplois qui conviennent à des hommes plus âgés, à des hommes quelque-

fois déjà célèbres, et peu disposés à jouer leur réputation dans les hasards de ces luttes épineuses, et à s'exposer à perdre en quelques heures le fruit des travaux de toute une vie.

Telle est, à notre avis, la conduite générale que l'administration doit s'imposer dans les nominations aux emplois intermédiaires : elle diffère peu des procédés actuellement suivis dans plusieurs services publics ; mais il en est où l'on repousse toute gêne, où l'on prétend que l'arbitraire doit être entier. On place dans ce régime exceptionnel la diplomatie, l'ordre judiciaire et l'administration départementale. Cette prétention est-elle fondée ? C'est ce que nous allons examiner. Nous parlerons en même temps d'un corps spécial de magistrature à l'occasion duquel s'élèvent des questions analogues.

Il n'est pas de carrière qui exige plus d'expérience, de connaissances générales et d'habitudes pratiques que la diplomatie, mais il n'en est pas non plus où les conditions d'aptitude soient plus relatives, qui engage de plus près les premiers intérêts de l'état et la responsabilité des ministres, qui réclament enfin plus de confiance réciproque, de communauté d'idées entre le chef et l'agent, et de sympathie dans l'obéissance et dans le commandement : on ne peut donc la soumettre à des règles étroites. L'ancienneté peut n'être d'aucune considération, et le talent même

ne point suffire à telle nécessité accidentelle. Ajoutons qu'un personnel très limité ne laisserait pas toujours une suffisante latitude à des choix concentrés dans ses rangs, et que le recrutement du corps n'est point entouré, quant à présent du moins, des précautions propres à en exclure l'incapacité. On y accorde trop au nom, à la richesse, à la situation sociale, trop peu au mérite et à l'intelligence. Il faut donc qu'en dehors des cadres puissent se faire toutes les nominations commandées par l'intérêt du service. Nous n'ignorons point les abus qui ont excité de justes plaintes, les sacrifices faits à une politique corruptice, le découragement jeté dans les rangs inférieurs ; nous condamnons des écarts déplorables, mais quel esprit sage proposerait de dépouiller l'état de ses prérogatives nécessaires, parce qu'elles ont été temporairement détournées de leur but légitime ?

Aucune de ces considérations ne s'applique aux nominations judiciaires. Les choix peuvent s'exercer dans un cercle étendu, les candidats capables sont nombreux, les fonctions à conférer exigent avant tout le caractère et l'indépendance et non la souplesse et la dextérité. Or, quel intérêt plus élevé que celui de la bonne composition de la magistrature ? De tout temps il a excité la sollicitude des organes de la nation et commandé des dispositions protectrices. On peut dire de la

règle, en beaucoup de choses du gouvernement, ce que M[me] de Staël disait de la liberté, que c'est elle qui est ancienne et l'arbitraire qui est nouveau. En 1356, les état-généraux, assemblés pendant la captivité du roi Jean, demandaient que les offices de justice ne fussent donnés que « par bonne et mûre délibération, en pourvoyant aux offices et non aux personnes. » L'ordonnance du 14 mai 1358 consacre ce vœu. En 1408, les offices de président et autres gens du parlement sont remis à l'élection du parlement lui-même. Plus tard, l'élection directe est supprimée et remplacée par une liste de présentation dressée au scrutin. Enfin, après le rétablissement de la vénalité des charges, des ordonnances veulent qu'avant la réception de ceux qui en auront été pourvus, il soit « informéde leurs vie, mœurs et conversation » et procédé à un examen « tant sur la loi que sur la pratique et en la fortuite ouverture de chacun qui livre se fera en trois endroits pour le moins. » Si l'information et l'examen ne sont pas satisfaisants, l'admission est refusée. Telles sont les précautions prises sous un régime absolu; elles étaient plus sérieuses que celles dont on use aujourd'hui. La loi, en effet, pour tous les emplois judiciaires, n'exige, comme nous l'avons déjà dit, qu'un diplôme de licencié et deux années de stage au barreau. Cependant les nominations ont ordinairement lieu sur une présentation des

chefs des cours royales ; mais cette présentation, seul moyen d'information du pouvoir qui nomme, n'est pas toujours suivie. Les principaux inconvénients des formes actuelles tiennent à l'absence de noviciat judiciaire ; si cette préparation aux fonctions de la magistrature étaint constituée sur des bases solides, elle lèverait les principales difficultés. On peut remarquer, en effet, que partout où le noviciat est constitué, les règles hiérarchiques s'observent. Il conviendrait en outre de créer des moyens plus nombreux de constater la capacité et les services des magistrats de l'ordre le moins élevé. Ils dépendent trop des impressions favorables ou contraires de leurs supérieurs ; quiconque a eu le malheur de déplaire se voit fermer toute chance d'avancement. La politique, qui devrait au moins respecter le temple de la justice, est trop souvent admise à contrôler les choix ou à les dicter. Cependant, la multiplicité des emplois, les inconvénients attachés à une trop grande mobilité, ne permettent point de constituer une hiérarchie régulière et de créer des grades et des classes par lesquels les aspirants aux emplois supérieurs soient tenus de passer successivement. Enfin, la convenance et la nécessité d'appeler les membres du barreau dans la magistrature à laquelle ils ont de tout temps rendu de grands services s'opposent à ce que les nominations soient exlusivement attribuées à

l'avancement. Il faut donc laisser une grande part d'autorité au pouvoir qui fait les nominations. Puisse-t-il ne consulter jamais que les besoins du service et le mérite des candidats !

Des ministres, pour s'affranchir de toute règle, ont prétendu qu'il était nécessaire de réserver au gouvernement le droit de nommer qui bon lui semble aux emplois de sous-préfet et de préfet, de chef de bureau, de chef de division et de directeur dans les administrations centrales, d'inspecteur-général dans les services du ministère de l'intérieur. Ces emplois, il est vrai, sont d'une espèce particulière, et ne peuvent être soumis à des règles aussi étroites que ceux des finances ou des ponts-et-chaussées; ils ne sont point purement techniques, et plusieurs touchent à la politique. Cependant, nous ne trouvons aucun motif plausible pour ne pas circonscrire le choix dans le cercle des fonctionnaires déjà éprouvés et instruits dans des postes moins élevés. A quelles catégories seraient empruntées les promotions faites hors de ce cercle ? On a vu, à d'autres époques, dans les moments de crise, où les choix hiérarchiques cédaient le pas aux nécessités politiques, ce que l'administration en pouvait attendre. Un sous-préfet, un préfet, un chef du service central, un inspecteur-général, ne s'improvisent point. Combien d'intérêts confiés à leur zèle! quelle somme de connaissances indispen-

sables : l'économie politique et sociale, la statistique, le droit public et administratif, les traditions consacrées par l'usage! Les meilleures choix ont été faits dans la hiérarchie, et si, parmi ceux qui y étaient étrangers, plusieurs n'ont pas compromis le service public, aucun n'a toutefois fait briller des qualités qu'on n'eût pas rencontrées au moins au même degré dans les catégories fournies par les cadres administratifs. Ces catégories sont nombreuses, elles renferment des esprits et des capacités de tout genre; on ne risquerait jamais, en s'y renfermant, de ne point pouvoir donner à chaque emploi un agent capable et à chaque nécessité publique une satisfaction complète.

En dehors de ces services généraux, le mode de recrutement et d'avancement intérieur de la cour des comptes réclame une attention spéciale. Sa constitution primitive portait l'empreinte des principes d'ordre et de régularité qui régnaient sous l'empire. En cas de vacance d'une place de conseiller maître, il devait être fait une liste de six référendaires distingués par leur talent et leur zèle; la nomination ne devait donc pas être entièrement arbitraire. Les référendaires étant divisés en deux classes, l'ancienneté déterminait pour moitié le passage de la seconde à la première : cette dernière règle était absolue, et il a fallu la respecter; mais pour la nomination des référendaires et des

conseillers maîtres, aucune condition n'est exigée, et les choix ont plus d'une fois donné lieu aux plaintes les plus vives. Rien ne serait pourtant plus facile que de régler ces nominations de manière à donner tout à la fois à la cour des comptes des magistrats très habiles et très recommandables, et aux divers services financiers, par l'espoir d'y voir entrer leurs membres, un juste sujet d'émulation. Ce grand corps a reçu, dans ces derniers temps surtout, des attributions très élevées qui lui donnent une part réelle dans le gouvernement, et qui ne permettent pas plus de le composer de simples comptables, habiles seulement à vérifier des chiffres, que de personnages politiques étrangers aux questions de comptabilité. A toutes les époques, le rôle de la cour des comptes a été considérable, et l'on a compris la nécessité d'y encourager, par l'espoir de l'avancement, le zèle des rangs inférieurs. Nous en trouvons la preuve dans des lettres patentes du 18 août 1406, qui ont pour objet de décider que des clercs de la chambre des comptes seront appelés à remplir les charges de conseillers maîtres; elles s'appuient sur l'ancien usage suivant lequel, en cas de vacances, les places de maîtres des comptes étaient données, sur la présentation de la chambre, à ceux « qui longuement avoient servy et qui savoient et cognoissoient les besoignes, et par ainsi les autres clercs de moyen aâge, consi-

dérans lesdittes rémunéracions, estoient plus encouragez de travailler et pener diligemment ondit fait, pour parvenir et avoir ce degré ouquel aucun ne peut gueres estre expert se il n'a longuement exercé le fait, et par ce en estoient les besoignes et affaires mieulz soutenuez et serchéez. »

Telles sont les règles générales qui régissent ou qui, selon nous, devraient régir la composition du personnel des services publics. Si nous considérons les faits, il faut reconnaître que la plupart de ces services sont soumis à des dispositions sages et tutélaires. Quand on étudie de bonne foi et sans esprit de parti l'administration française dans ses innombrables détails, on y aperçoit, malgré des abus toujours trop nombreux, mais inévitables, un esprit d'ordre incontestable et un système de garanties qui oppose de solides obstacles aux excès de l'arbitraire. De mauvais choix ont introduit dans les fonctions publiques des hommes qui ne méritaient point ou qui méritaient peu d'y entrer; mais ces erreurs regrettables ont été plus éclatantes que nombreuses. Ce n'est pas une raison pour en permettre le retour : c'en est une pour ne pas condamner trop sévèrement un régime qui a plus arrêté que permis de tels écarts. Nous avons indiqué les moyens propres à le compléter; ils se réduisent à un certain nombre de dispositions simples, dont l'application n'est pas

aussi difficile qu'on le suppose. Ces dispositions ne nous paraissent point de nature à être formulées en loi, comme l'avaient demandé les auteurs de la proposition dont nous avons déjà parlé. Une telle loi devrait embrasser trop de situations différentes : si elle voulait être rigoureuse pour prévenir tout abus, elle gênerait d'une manière fâcheuse certaines parties du service public; si elle admettait des exceptions pour faire la part de toutes les nécessités, elle ouvrirait la porte aux abus même contre lesquels elle serait dirigée. Des ordonnances délibérées par le conseil d'état peuvent seules régler cette matière, sauf l'intervention de la loi pour quelques mesures qui ne pourraient être prises sans y recourir. Nous croyons avoir suffisamment indiqué le but général que devrait se proposer le gouvernement : à l'entrée des carrières, créer des garanties applicables à tous les services, et dont le modèle se trouve déjà dans plusieurs; donner la sanction de règlements obligatoires aux mesures adoptées dans les administrations financières, les coordonner, les rendre uniformes; subordonner partout l'admission à une aptitude constatée par un examen, y joindre la garantie d'un stage, constituer un noviciat judiciaire; préparer des hommes aux délicates fonctions de la diplomatie, aux devoirs austères de l'administration; organiser, comme point de départ, un enseignement sérieux et approfondi des

sciences politiques, administratives et financières; — pour le partage des autres emplois, accorder à l'avancement tous les privilèges compatibles avec l'intérêt public; réserver à la politique les positions qui lui sont nécessaires, aux talents supérieurs les emplois assez élevés pour que l'intrigue n'y puisse atteindre; combiner dans une proportion convenable les droits de l'ancienneté et ceux du talent; ne laisser à l'arbitraire, dans la diplomatie, dans la magistrature, dans l'administration, que la part rigoureusement nécessaire; en un mot, consacrer partout les privilèges de la capacité, cette loi d'un pays qui a détruit l'hérédité des charges et la vénalité des emplois, et ne laisser jamais sans récompenses les services rendus, premier titre à l'estime publique et à la confiance de l'état, titre sacré que les premiers des citoyens, ceux même que leur naissance a placés sur les marches du trône, ne laissent échapper aucune occasion d'acquérir : telles sont, selon nous, les données générales du problême.

IV.

Devoirs des fonctionnaires envers l'état.

L'acte de nomination, émané de l'autorité compétente, est le titre du fonctionnaire. Selon les emplois, la prise de possession doit être pré-

cédée de la prestation d'un serment, d'une réception officielle ou du dépôt d'un cautionnement. Chacune de ces formalités a son utilité propre. Rien n'est plus convenable que d'attacher par le serment, ce lien solennel de l'honneur et de la conscience, celui qui doit être investi d'une part de la puissance publique ou qui en sera le délégué auprès des citoyens. On exige le serment dans les emplois qui confèrent une autorité directe et une action sur le public. Un magistrat doit le prêter; son caractère en devient en quelque sorte plus auguste. Un commis en peut être dispensé; il n'est qu'un auxiliaire intérieur et souvent ignoré. Toutefois, après un changement dans le gouvernement, tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs attributions, sont ordinairement appelés à donner ce gage d'adhésion au pouvoir qui s'élève. Le serment devient alors exclusivement politique.

Il est utile, dans un grand nombre de cas, qu'une investiture officielle consacre le nouveau titulaire d'un emploi; elle donne de l'importance à celui qui la reçoit, et appelle sur lui l'attention et le respect. Quelle que soit la disposition actuelle des esprits à repousser toute vaine cérémonie, l'appareil de la réception de certains fonctionnaires contribue à les rehausser. La simplicité des mœurs n'exclut point la dignité des situations. C'est ainsi que les magistrats sont re-

connus par leur compagnie en audience solennelle, les officiers par leur corps, les professeurs de quelques facultés universitaires par leurs collègues assemblés. Pourtant ces réceptions sont de pure forme, et n'ajoutent rien au droit qui résulte de l'acte de nomination. Les corps ou les agents qui y procèdent n'ont point qualité pour vérifier la régularité du titre conféré, ni pour en apprécier le mérite. Les ambitions déçues, les préventions personnelles, les jalousies de corps, pourraient fausser cet examen, et l'ordre des pouvoirs serait interverti si les actes des ministres responsables subissaient un tel contrôle.

Tous les comptables, receveurs-généraux ou particuliers, percepteurs, payeurs, caissiers, sont assujétis à fournir, à titre de cautionnement, une somme dont la quotité est proportionnée à l'importance de leur gestion. C'est un gage matériel qui sert de complément aux garanties morales qu'exige une administration prudente. Le dépôt de cette somme doit aussi précéder l'entrée en fonctions.

Après ces formalités préliminaires, quand il y a lieu de les accomplir, le contrat qui s'est formé entre l'état et le fonctionnaire commence à s'exécuter. Les conditions de ce contrat résultent des lois, des règlements, des usages. Elles reposent toutes, sans exception, sur un principe fondamental : les fonctions sont établies dans l'intérêt,

non de ceux qui les occupent, mais du public. C'est de ce principe que découlent les devoirs dont nous nous proposons d'offrir le tableau.

Tout emploi suppose un office à accomplir. La loi n'admet plus ces fonctions parasites qui servaient autrefois à dérober la faveur sous le manteau du service public, et dont les tranquilles possesseurs, libres de tout soin, obtenaient un titre pour toucher un salaire. Les sinécures sont incompatibles avec un régime politique qui ne tient compte que des services rendus, et n'admet aucune dépense, si elle n'est profitable à l'état. Ce n'est pas à dire qu'un œil curieux et exercé ne pût découvrir encore dans les colonnes du budget des emplois sans attribution réelle, ou dont l'importance a été grossie démesurément dans des vues personnelles; mais les précautions même employées pour déguiser ces irrégularités déposent en faveur d'une règle que d'obscurs et rares abus ne sauraient infirmer.

De même que l'emploi emporte l'obligation d'un service, le titre suppose l'emploi. Les noms qui servent à désigner les dépositaires du pouvoir ne sont pas des qualifications nobiliaires qui puissent être prêtées pour flatter la vanité. Depuis 1830, on s'est attaché à faire prévaloir ce principe longtemps méconnu. La loi sur l'avancement dans l'armée défend de conférer aucun grade sans emploi. Celle qui vient d'organiser le

conseil d'état en réduit le service extraordinaire de manière que tous ceux qui le composent soient appelés successivement à prendre part aux délibérations. Toutefois, dans la magistrature, on peut admettre ceux qui ont occupé un emploi à en conserver le titre honoraire quand ils prennent leur retraite, souvenir légitime du passé, juste récompense de longs travaux; mais cette autorisation ne doit s'appliquer qu'au nom même de la fonction précédemment exercée. Depuis plusieurs années, on a fait plus : on a nommé présidents honoraires des magistrats qui n'avaient jamais été que juges ou conseillers. C'était tromper le public en faisant supposer des services qui, en réalité, n'avaient pas été rendus.

Le fonctionnaire est tenu d'accomplir en personne les devoirs de sa place. S'il peut, pour certains soins accessoires et dans quelques circonstances, prendre un aide, il n'a pas le droit de se substituer un tiers sans caractère public. La confiance de l'état, qui l'a nommé, n'est pas susceptible de délégation. Les receveurs des finances, qui tiennent une véritable banque, qui sont obligés parfois à de longues absences et engagés pour des sommes immenses dans leurs opérations, ont seuls le droit de prendre, pour les représenter, un fondé de pouvoirs de leur choix; encore la nomination en est-elle soumise à l'agrément du ministre. A part cette exception nécessaire, en

cas d'absence ou d'empêchement, le fonctionnaire est, s'il y a lieu, remplacé par d'autres agents, créés en vue de ces cas accidentels, sous le nom de suppléants, d'agrégés, d'adjoints, ou par des collègues du même service désignés à cet effet. Ces remplacements ne peuvent se prolonger au-delà d'un temps fort limité. Cependant on a admis des professeurs des facultés ou du Collége de France à se tenir indéfiniment éloignés de leur chaire, tout en conservant leur titre. Quelques-uns s'étant élevés aux premiers emplois de l'état, d'autres ayant atteint l'âge du repos après un illustre enseignement, on a cru que leur nom jetait encore de l'éclat sur la chaire qu'ils avaient occupée, et que, quand eux-mêmes tenaient à honneur de l'y laisser attaché, la règle commune (1) devait fléchir devant cette noble et modeste ambition.

Pour être plus à même de vaquer à leurs devoirs, plus à la portée du public, les fonctionnaires doivent résider au siége de leurs fonctions. La nécessité de la résidence est évidente, et n'a pas besoin d'être démontrée. Cependant cette règle ne fut pas toujours respectée. Les plaintes des états-généraux, les ordonnances de nos rois

(1) « Caveatur expressè quod nullus doctor aut regens possit legere per substitutum, nisi per duos menses duntaxat in anno, sitque causa probabilis et necessaria, quam in presentia rectoris et collegii medio juramento affirmare teneatur. » (Statuts de l'université d'Angers, avril 1410.)

en attestent le long oubli. Quand les charges publiques étaient un don de la munificence royale ou l'objet d'un contrat qui les transmettait à prix d'argent, il était simple que les titulaires en considérassent seulement les privilèges ou les émoluments, et que l'intérêt des administrés ne leur inspirât qu'une médiocre sollicitude. Aujourd'hui que la promotion aux emplois et les devoirs qu'ils imposent sont soumis à d'autres principes, l'obligation de la résidence a été érigée en loi, et personne ne songerait à s'y soustraire. Cependant chaque régime a ses faiblesses. Aux influences de cour ont succédé les influences parlementaires. On voit des fonctionnaires, improvisés par la politique, passer l'année presque entière dans les chambres, dans les loisirs d'un congé, dans les travaux d'un conseil-général, et n'apparaître qu'un instant au lieu de leurs fonctions; mais il dépendra toujours de ministres fermes d'empêcher ce désordre.

Il ne suffit pas que le fonctionnaire exerce en personne et ne quitte pas son poste, il faut encore qu'il soit assidu et régulier. L'assiduité est constatée de diverses manières, et, dans quelques services, entretenue par l'appât de l'intérêt. Dans les corps judiciaires, le magistrat est tenu, avant l'audience, d'inscrire son nom sur un registre appelé *registre de pointe.* La moitié du traitement est distribuée en droits de présence, et

perdue pour les absents. Une portion de la rémunération des conseillers référendaires à la cour des comptes est répartie entre eux proportionnellement à leurs travaux. Dans les bureaux des administrations centrales, on constate, par une liste qui doit être signée avant une heure déterminée, la présence des employés d'un rang secondaire. Dans les autres services, la preuve de l'assiduité résulte virtuellement, soit de l'exercice même des fonctions, soit de certains actes dont la rédaction ou la signature implique ou atteste la présence de l'agent. L'assiduité a pour compléments l'exactitude et la régularité. On ne peut guère définir les qualités qui constituent le fonctionnaire exact et régulier; seulement il appartient aux règlements intérieurs d'interdire certaines habitudes de paresse ou de dissipation. On trouve à ce sujet dans les vieilles ordonnances de naïves dispositions, qui n'ont pas toutes perdu leur à-propos. L'une d'elles (1320) défendait aux membres du parlement « de demander et raconter nouvelles et esbattements, et si aucuns, ajoutait-elle, en veust demander ou raconter, il le pourra faire quand midi sera sonné. » Une ordonnance du 3 août 1388 prescrit aux officiers de la chambre des comptes d'apurer sur-le-champ les comptes qui leur sont confiés, « car il survient chacun jour tant de besoignes nouvelles, que toutefois les vieilles en sont oubliées. » Aujourd'hui, les rè-

glements des administrations centrales sont les seuls qui contiennent des dipositions de ce genre. Il en est qui interdisent les visites de bureau à bureau étrangères au service, qui défendent aux employés de prendre leur repas dans leur bureau, de s'y livrer à des conversations particulières, d'y lire, pendant les heures de travail, les journaux et les livres étrangers au service de l'administration : prescriptions utiles, mais vaines, si les chefs n'en assurent pas l'exécution par une surveillance continue. Ordinairement le temps qui doit être consacré à chaque espèce d'emploi est fixé. On détermine, par exemple, le nombre et la durée des audiences des cours et tribunaux, des leçons des professeurs, et les heures que les employés doivent passer dans leur bureau. Toutes ces injonctions se résument dans l'obligation générale de satisfaire aux besoins du service et d'y apporter la ponctualité ou la promptitude que le public est en droit d'exiger, sans nuire toutefois aux études accessoires et à la maturité de l'examen, dans les fonctions qui ne demandent pas seulement l'accomplissement matériel de certains actes.

Le gouvernement de juillet, dont on n'apprécie pas toujours assez les bienfaits pratiques, et sous lequel, grâce à l'impulsion des chambres et de l'opinion, les règles de bonne administration se sont développées et affermies, a vu presque en-

tièrement disparaître un abus inconciliable avec les devoirs d'exactitude, d'assiduité et même de résidence que nous venons d'énumérer : nous voulons parler du cumul, c'est-à-dire de la réunion de plusieurs emplois dans une seule main. Souvent la même personne était investie de deux ou trois fonctions, quelquefois davantage, fonctions la plupart du temps trop pesantes pour ne pas exiger chacune un titulaire, et ayant même, on en a vu des exemples, leur siége en des lieux différents. Le cumul ne peut s'appuyer sur aucune raison sérieuse. Pourquoi concentrer sur un seul des avantages qui sont de nature à être répartis entre plusieurs? Combien peu d'hommes ont la force d'embrasser à la fois des travaux si multipliés! Si la vaste intelligence de Cuvier y suffisait, que d'esprits médiocres en sont accablés! Il est d'ailleurs peu de fonctions qui ne réclament pas une attention exclusive et sans partage. On cherchait ainsi à corriger la modicité excessive de certains traitements, mais c'était sacrifier le service public à des intérêts personnels, et, si les traitements étaient trop faibles, ce mal appelait un remède plus direct. Le cumul est rare à présent. Plusieurs lois l'ont supprimé dans des services déterminés. Il est spécialement interdit aux conseillers d'état. On le tolère seulement dans les carrières scientifiques, qui ont toujours sur ce point joui de faveurs exceptionnelles, en raison de la

spécialité de quelques études familières à un très petit nombre de savants, et de la plus grande facilité de faire marcher parallèlement des travaux analogues qui souvent se prêtent un mutuel secours, loin de s'exclure.

Quelque étroite que soit l'obligation de vaquer personnellement aux devoirs de la fonction, des circonstances spéciales peuvent permettre d'y déroger ; l'intérêt même du service rend parfois une période de repos nécessaire à ceux qui ont porté le poids du jour. Il est pourvu à cette double nécessité au moyen des vacances et des congés. Les vacances sont accordées dans les services qui peuvent sans dommage recevoir une interruption momentanée, et qui exigent toujours l'application d'une intelligence libre et active. A cette catégorie appartiennent les corps de magistrature et l'enseignement. Pendant les vacances, les travaux ordinaires sont suspendus ; quelques membres seulement, désignés chaque année à tour de rôle, demeurent chargés, dans les compagnies judiciaires, de l'expédition des affaires les plus urgentes. L'usage des vacances est profitable au service public autant qu'aux fonctionnaires eux-mêmes. Après quelques semaines de repos, on retrouve le travail avec plaisir. L'esprit, qui a besoin de changer d'objet, a repris une sève nouvelle, et le temps perdu est bientôt réparé. On pourrait difficilement accorder des vacances à d'autres ser-

vices que ceux pour lesquels elles sont instituées. Tous n'en éprouvent pas le besoin, et en suspendre ou en ralentir la marche serait aussi dommageable à l'état qu'aux particuliers. On concicilie par les congés les nécessités de l'administration avec les convenances des fonctionnaires. Les congés sont accordés même dans les services qui ont des vacances, mais ils y sont plus rares et s'y obtiennent plus difficilement; on en règle partout la durée selon le nombre, et l'époque selon l'urgence des travaux à exécuter. Dans l'armée, les officiers reçoivent des congés de semestre pendant la saison où les exercices militaires sont interrompus. Dans l'université, des congés d'un an sont accordés aux professeurs que la fatigue d'un laborieux enseignement ou le besoin de suivre des études scientifiques ou littéraires obligent à suspendre leurs fonctions. Les membres du corps diplomatique et consulaire sont autorisés, après un long séjour à l'étranger, à venir respirer l'air de la patrie et s'initier à la pensée du gouvernement et au mouvement des esprits. Dans les autres services, les congés sont ordinairement fort courts. Les administrations financières n'en admettent point qui excèdent trois mois, et cette durée est elle-même tout-à-fait exceptionnelle. En général, quand le congé doit durer moins d'un mois ou qu'il est commandé par une force majeure, il n'entraîne aucune pri-

vation de traitement. Dans les autres cas, le traitement est réduit de moitié; il est entièrement supprimé, si le congé se prolonge au-delà du terme assigné. Le fonctionnaire qui quitte son poste sans congé encourt la destitution. Dans la magistrature, malgré l'inamovibilité du titre, celui qui, absent sans autorisation depuis plus d'un mois, ne reparaît point à la première sommation, est déclaré démissionnaire. Cette peine, malgré sa rigueur, est pleinement justifiée. L'état ne doit plus rien à qui déserte son poste, et le contrat est rompu par l'absence qui en rend l'exécution impossible.

Ainsi le fonctionnaire doit s'acquitter en personne de son emploi, en prendre le siége pour résidence, être assidu et ponctuel. Parmi d'autres mérites plus généraux et d'un ordre plus élevé, si l'on peut ainsi dire, le service de l'état réclame trois qualités principales : la probité, l'obéissance et la discrétion.

La probité du fonctionnaire n'est pas seulement le devoir commun à tout homme qui vit en société, le respect de la propriété d'autrui, l'observation des règles dont les violateurs encourent les rigueurs du code pénal. Plus sévère, elle consiste à ne chercher dans les fonctions aucun avantage privé, à n'user jamais dans un intérêt propre du pouvoir qu'elles confèrent, à opposer une inflexible résistance à toute influence injuste,

à ne faire acception de personne, à donner la même attention à tous, faibles ou puissants, amis ou indifférents, à ne consulter que le bien de l'état et la loi qui en est l'expression écrite. Elle doit être manifeste et incontestée ; de là, l'interdiction de tout ce qui peut attirer le soupçon et exposer la conscience. La magistrature elle-même, si pure, si religieusement honnête, est l'objet de pareilles interdictions. Le juge ne peut acheter des biens qui se vendent à l'audience de son tribunal ; il est tenu de se récuser toutes les fois que des relations avec un plaideur, définies par la loi avec un soin presque blessant, peuvent mettre en question la liberté de son jugement. Des dispositions analogues sont établies dans d'autres branches du service. Il est défendu aux consuls, préposés à la surveillance et à la protection des commerçants leurs concitoyens, de faire eux-mêmes le commerce directement ou indirectement, sous peine de révocation. Même défense aux employés des postes et des contributions indirectes, qui pourraient faire tourner au profit d'une concurrence déloyale les secrets ou le pouvoir dont ils sont dépositaires. On exige des conseillers de préfecture pris dans le barreau qu'ils ne se chargent d'aucun procès où les intérêts des communes seraient engagés. Dans les services qui obligent à constater et à poursuivre des infractions, on évite de placer les agents au

sein de leur famille; on ne veut pas que le devoir du fonctionnaire ait jamais à lutter contre le dévouement du parent. Tout est mis ainsi en œuvre afin que la délicatesse ne soit jamais tentée de faillir et qu'aucun doute injurieux ne flétrisse le caractère de l'homme public. Ces précautions ne peuvent être portées trop loin. Aucune corruption n'est plus détestable que celle des délégués de l'état : elle déshonore le pouvoir, altère les mœurs publiques, et tourne contre les intérêts privés les forces créées pour les protéger. Nos lois lui ont réservé des sévérités exceptionnelles; mais un pouvoir sage, en prévenant le mal, s'épargne la douleur de le punir, et malheur à l'administration qui ne trouverait sa sauvegarde que dans la répression des lois! Nous aimons à dire qu'en France la probité règne dans les régions du pouvoir. On y ignore les habitudes de vénalité qui flétrissent tant d'administrations étrangères. Si les tribunaux ont condamné de criminels écarts, ces procès ont prouvé que les délits étaient rares, et que le gouvernement n'entendait point les laisser impunis. Dans les emplois subalternes, malgré la modicité des traitements, les agents sont honnêtes et resteraient sourds à des propositions corruptrices. Loin de nous la pensée d'accuser ceux qui occupent des situations plus élevées. Cependant, pourquoi ne dirions-nous pas que nous ne voyons point sans

inquiétude le goût du luxe toujours croissant, une soif de spéculation engendrée par le besoin des fortunes rapides, maladie de notre temps, et au sommet de l'échelle des exemples dangereux donnés par de hauts fonctionnaires qui se mêlent à des entreprises peu compatibles avec leur caractère public, entreprises dans lesquelles on peut penser que leur apport se compose plus de leur importance administrative que de leur aptitude ou de leurs capitaux, et dont le moindre inconvénient est de les détourner de leurs travaux officiels ?

Respecter les lois de la probité est le devoir de tous, obéir est plus spécialement le devoir du fonctionnaire. L'obéissance hiérarchique est une condition essentielle de l'ordre et de la bonne constitution du pouvoir, mais elle se modifie d'après la nature de la fonction et le caractère des ordres. Le magistrat ne relève que de sa conscience ; on peut lui imposer l'exactitude, mais un jugement, jamais. Au militaire est prescrite, dans tous les cas, une obéissance absolue et complète. C'est la loi de la discipline ; les baïonnettes ne délibèrent point. Entre le militaire qui exécute et le magistrat qui juge, les autres fonctionnaires sont assujétis à une subordination plus ou moins étroite, selon les circonstances. Dans tous les cas, le droit de représentation ou de remontrance leur est accordé : exercé

avec convenance et respect, il éclaire l'administration sans l'entraver; mais l'exécution provisoire, s'il y a lieu, est le devoir de l'agent, et la décision souveraine, le droit du pouvoir qui a donné l'ordre. Ainsi se concilient les scrupules du fonctionnaire, qui n'est pas une machine avengle et sans discernement, avec les prérogatives du pouvoir responsable, dont les résolutions doivent prévaloir partout et toujours. Nous voudrions pouvoir rendre hommage à l'esprit de subordination des fonctionnaires; mais la forme de nos institutions, qui provoquent la critique et organisent le contrôle à côté de tous les pouvoirs, les influences personnelles qu'elles multiplient et qui ne s'exercent pas toujours au profit de l'intérêt général, l'instabilité des hommes, la faiblesse des caractères enfin, sont autant d'obstacles qui troublent la marche de l'autorité publique, et l'exposent à toute sorte de difficultés intérieures sur lesquelles il lui faut trop souvent fermer les yeux.

Nous vivons sous un régime de publicité, et cependant la discrétion est une des qualités les plus essentielles du fonctionnaire public. Le magistrat ne peut révéler les opinions qui se sont produites dans les délibérations : les infractions à cette règle étaient autrefois punies de destitution et d'amendes considérables. Le diplomate possède des secrets qui renferment parfois la paix ou la

guerre. Le militaire reçoit des ordres dont la divulgation compromettrait le salut de l'armée. Sans même recourir à ces exemples extraordinaires, il n'est pas une branche du service public dont les agents ne soient tenus à la discrétion. Les ordres donnés par les chefs aussi bien que les communications faites par les inférieurs, les renseignements fournis sur le personnel, les enquêtes disciplinaires, les informations sur l'état du service, les affaires même qui intéressent des parties privées et qui sont du ressort de l'administration, tout exige le secret. Sans le secret, plus de confiance ni de sécurité ; chacun craint de se compromettre ; on a peur de se faire des ennemis. Le service est ainsi arrêté par mille résistances ; les meilleures mesures sont combattues par ceux qu'elles froissent, et qui, avertis à l'avance, font jouer tous les ressorts de l'intrigue : l'autorité perd son indépendance et par conséquent sa force. C'est à regret que nous ajoutons qu'en dépit des prohibitions insérées dans la plupart des règlements, ce secret si nécessaire est trop souvent violé. L'exemple de l'indiscrétion est parti des rangs les plus élevés. En livrant des correspondances confidentielles à la publicité de la tribune, on a sacrifié un besoin permanent à des nécessités accidentelles. Tous les subordonnés ont ainsi reçu un avertissement qui n'a pas été perdu. Chacun s'efforce à l'envi

de se mettre à couvert en divulguant les ordres ou les instructions qu'il a reçus. Il est des curiosités qui s'imposent et ne souffrent pas qu'on les éconduise : tous les cartons leur sont ouverts; les lettres des fonctionnaires intermédiaires leur sont livrées. D'autres désordres se commettent. Une presse hostile et presque toujours mal informée reçoit des communications qu'elle reproduit sous un faux jour, et qui ne peuvent lui être faites par les agents même du pouvoir sans le plus coupable abus de confiance. Il serait temps de rompre des habitudes qui ne tendent à rien moins qu'à rendre le gouvernement impossible.

V.

Devoirs des fonctionnaires envers le public, — entre eux, — dans la vie privée. — Discipline.

Jusqu'ici le fonctionnaire n'a été considéré que dans ses devoirs les plus généraux envers l'état, et, si nous osons ainsi parler, dans les principes de morale qui lui sont propres. Suivons-le maintenant dans ses relations avec le public, quand le public a directement affaire à lui, dans ses rapports avec les autres ordres de fonctions, et enfin dans la vie privée.

Il est des circonstances nombreuses où un contact immédiat s'établit entre les citoyens et les agents de l'autorité. La perception des revenus

publics, la police, les services dont l'état s'est attribué le monopole, en fournissent les occasions les plus habituelles ; des obligations spéciales en sont la conséquence. S'agit-il du payement de l'impôt, les agents doivent tempérer les exigences de la loi par toutes les facilités qui n'engagent point leur responsabilité. S'agit-il de l'exécution des mesures qui intéressent l'ordre et la sûreté, ils doivent être fermes, mais équitables et conciliants. S'agit-il enfin des services confiés à l'administration, ils ne doivent jamais perdre de vue que, s'ils ne touchent point un salaire du particulier même qui s'adresse à eux, c'est le public qui les paie et qu'ils sont chargés de servir. On en voit trop qui tranchent du personnage, parce qu'ils ont l'honneur d'appartenir à l'état, et qui manquent d'empressement et même d'exactitude envers le public, parce qu'ils n'en dépendent point directement. Les instructions de leurs chefs, les habitudes d'une bonne éducation, devraient au moins leur donner les manières courtoises et complaisantes que l'aiguillon de la concurrence inspire aux agents des industries libres. Plusieurs gouvernements étrangers nous offrent à cet égard des modèles qui ne sont pas à dédaigner. En Angleterre, en Prusse, en Russie, les employés des administrations publiques sont pleins de politesse. C'est une question qui mérite toute l'attention du gou-

vernement. Les citoyens ont droit d'exiger qu'on les traite avec déférence. Il en est beaucoup qui sont disposés à juger le gouvernement sur la conduite de ses agents, et plus d'une résistance n'a eu pour cause que la grossièreté de l'officier public chargé de veiller à l'exécution de la loi.

A cet ordre de devoirs se rapporte le costume officiel que plusieurs catégories de fonctionnaires sont obligées de porter. A l'égard des uns, le costume a pour objet de commander le respect au public, de l'imposer même entre eux à des hommes parmi lesquels doit régner le sentiment des convenances réciproques. C'est ainsi que les magistrats portent la robe, ordinairement même dans leurs réunions intérieures. A l'égard des autres, le costume a pour objet d'inspirer confiance aux citoyens, et de leur désigner par un signe apparent l'agent de la force publique qui a droit de les rappeler à l'observation de la loi, et dont ils ont droit à leur tour de se plaindre et de provoquer la punition, s'il abuse de son autorité. Le costume n'est pas un futile ornement; il contribue, plus qu'on ne le croit, au maintien de l'ordre et de la considération due aux pouvoirs constitués par la loi.

Les rapports des fonctionnaires entre eux sont soumis à des règles simples et claires. Dans le même service, ces rapports sont déterminés par l'ordre hiérarchique, et, à égalité de grade et de

classe, par l'ancienneté. L'inférieur doit céder le pas à son supérieur, et le dernier nommé à celui qui l'a précédé dans la carrière, à moins qu'une volonté compétente n'en ait décidé autrement. Chaque service est indépendant des autres. Dans les circonstances où ceux qui les composent doivent se rencontrer ensemble, par exemple dans les cérémonies publiques, leur situation respective est déterminée par l'ordre des préséances. Des décrets impériaux règlent cet ordre : on les exécute encore, quoiqu'ils ne soient pas en harmonie parfaite avec l'esprit de nos institutions actuelles. On éprouverait quelque embarras à coordonner des dispositions nouvelles sur des questions qui éveillent les susceptibilités et mettent en jeu les amours-propres. Cette matière n'est pas d'ailleurs appréciée selon sa véritable importance. Le règlement des préséances n'est pas plus que le costume une chose de pure étiquette; il est indispensable au jeu régulier des pouvoirs, et, si le classement des emplois offre quelque difficulté, il a l'avantage d'assigner à chacun sa valeur relative, et peut quelquefois servir à compenser l'infériorité du traitement par la plus grande élévation du rang. Il importe en tout cas de prévenir les collisions et les rivalités ; il n'importe pas moins d'interdire tout concert, toute correspondance, par lesquels les fonctionnaires se ligueraient entre eux dans une intention quel-

conque. Une coalition des dépositaires de la force ou de la puissance de l'état serait un danger public. Les lois y ont pourvu, et de tout temps cette sorte de conspiration a été punie de peines rigoureuses.

Quel que soit le respect de nos lois pour les franchises de la vie privée, celle des fonctionnaires ne peut jouir d'une complète inviolabilité. Leur association au pouvoir public établit entre eux et lui une solidarité morale, d'où résultent des devoirs qui s'étendent même au-delà du cercle des fonctions. L'administration est en droit d'exiger de ses moindres agents qu'ils aient une tenue honnête, qu'ils s'abstiennent des habitudes vicieuses, qu'ils ne portent point des habits « dissolus, » selon les termes des vieilles ordonnances. Le bon service d'un employé dépend, plus qu'on ne peut l'imaginer, de la régularité de sa vie privée. Pour parler des fonctionnaires d'un ordre plus élevé, le professeur ne mériterait plus d'instruire la jeunesse, s'il la pervertissait par le scandale de ses mœurs; le magistrat ne serait plus digne d'exercer le sacerdoce de la justice, si, dans ses relations privées, il était convaincu de déloyauté et d'indélicatesse. Dans certains cas, la sûreté des intérêts confiés au fonctionnaire se lie à ses affaires domestiques. On ne pourrait point conserver le maniement des deniers publics au

comptable dont la fortune serait en désordre, dont les dépenses surpasseraient les revenus, ou que l'amour du jeu exposerait à la ruine. Autrefois les règlements étendaient encore plus loin leurs inquisitions. Il était défendu, par exemple, aux consuls de contracter mariage sans l'agrément du roi. A présent encore, dans les contributions indirectes, les employés du service actif sont tenus, lorsqu'ils se marient, d'en informer leurs chefs. L'administration examine si l'alliance est convenable et si l'employé peut être maintenu dans sa résidence. Les officiers de l'armée ne peuvent pas non plus se marier sans la permission du ministre de la guerre. Ces précautions s'expliquent. Le mariage modifie profondément la situation de ceux qui le contractent; il peut influer sur leurs moyens d'existence par les ressources qu'il leur apporte ou les charges dont il les grève, et sur leur considération par les circonstances qui les y ont conduits et la nouvelle famille qu'il leur donne.

Nous ne quitterons pas le fonctionnaire, considéré en dehors de ses fonctions proprement dites, sans le suivre sur le terrain de la politique, où il est souvent appelé par nos mœurs et par nos institutions. Sa liberté y est-elle complète? Des devoirs spéciaux pèsent-ils sur lui? C'est ce qu'il faut examiner.

Le fonctionnaire prête serment de fidélité à la

charte et au roi. Il ne peut se prononcer contre le régime politique consacré par la constitution, contre le chef qu'elle a placé à la tête de la nation. Il violerait ses engagements les plus sacrés; aucun gouvernement ne peut admettre pour intermédiaire entre les citoyens et lui des hommes qui le nient. Sur ces principes, tous les partis sont d'accord; chacun à son tour, en faisant des destitutions ou en les provoquant, est arrivé à la même conclusion. La sûreté de l'état y est attachée aussi bien que l'honneur des individus. Toutefois cette doctrine ne peut s'appliquer qu'au cas de manifestations extérieures. Rechercher les sentiments que le fonctionnaire tient renfermés au fond de son cœur serait une odieuse inquisition, et s'en armer pour le frapper, une mesure de tyrannie. Si des ministres passionnés l'ont osé quelquefois, la conscience des honnêtes gens a protesté contre ces violences.

Mais on peut être en dissentiment sur des questions moins essentielles. Dans un état constitutionnel, la liberté des opinions crée des partis nombreux parmi les hommes même les plus dévoués à la forme du gouvernement et à la personne du prince. Les uns placent au premier rang les douceurs de la paix, les autres la dignité du pays. Ceux-ci tiennent pour suffisants, peut-être même pour excessifs, les droits politiques dont jouissent les citoyens; ceux-là seraient d'avis de

les étendre. Mille questions s'agitent. L'enseignement public sera-t-il laïque ou religieux? Quel sera le système des impôts? Quelles alliances sont préférables pour la nation? On discute, on s'assemble, on écrit; c'est la vie d'un pays libre, et heureux celui où elle ne périt point sous l'étreinte mortelle des intérêts privés! Cependant un ministère s'est formé; il a adopté un ensemble d'opinions qui constitue sa politique; contre lui se sont réunis ceux qui ne partageaient point ces opinions, et qui ont formé le parti de l'opposition. Les fonctionnaires seront-ils obligés de se ranger au système du ministère et de s'en faire les appuis? Pourront-ils se placer dans les rangs de l'opposition? Telle est la question sur laquelle les esprits sont divisés.

Il y a une école politique aux yeux de laquelle le fonctionnaire, humble vassal, est étroitement lié au système ministériel. Il ne peut parler, écrire, se prononcer contre ce système. On l'oblige à se mêler aux élections pour soutenir les candidats du ministère. Électeur, il leur doit son suffrage; pair ou député, on lui concédera par grace de voter avec l'opposition; mais qu'il se garde de s'en porter l'organe à la tribune, qu'il ne l'appuie point surtout dans les questions qui touchent au fond même de la politique : une destitution inévitable l'atteindrait. On n'avoue pas toutes ces théories, mais elles sont au fond

des pensées, et plusieurs ont été professées publiquement et mises en pratique.

Si le fonctionnaire appartient à la personne des ministres, tout est dit. Il se doit à ses maîtres : qu'il soit donc chassé, s'il n'est pas leur servile admirateur; mais telle n'est point sa condition : il n'est l'homme de personne, il est le serviteur de l'état. Il prête serment de fidélité à la charte et au roi, non au cabinet du 11 octobre ou du 22 février. Quand les ministres sont chargés de pourvoir aux emplois, est-ce pour se faire des créatures? Nullement. La loi a cru qu'ils étaient les mieux placés pour choisir les hommes les plus capables, les plus propres à chaque service. Sous un régime administratif bien constitué, les emplois sont donnés à la capacité, aux travaux éprouvés, et non point au dévouement ministériel. Laissez donc à ceux qui les occupent, à moins que le caractère de l'emploi ne soit exclusivement politique, la liberté de leur opinion. Qu'ils puissent être de l'opposition, si tel est leur sentiment. Surtout, qu'on ne les fasse pas intervenir dans les élections. La liberté publique courrait de grands périls le jour où il serait admis en principe que tous les serviteurs de l'état se doivent au ministère dans ces épreuves solennelles; que, par exemple, les juges de paix dans tous les cantons, les percepteurs dans toutes les communes, peuvent user de l'influence qu'ils

tiennent de leurs fonctions pour peser sur les électeurs. D'un autre côté, le pays ne verrait plus dans les fonctionnaires, au lieu des représentants impartiaux de la puissance publique, que des courtiers de suffrages, proxénètes méprisés, désertant le poste où la loi les a placés pour se faire agents d'intrigues. Plus le ministère serait audacieux, plus le danger serait grand. La considération du pouvoir y périrait avec la sincérité des élections. L'un de ces écueils est aussi redoutable que l'autre.

Il est diverses situations dans lesquelles le fonctionnaire joue un rôle politique. Il peut être écrivain, électeur, pair ou député. Examinons ses devoirs particuliers dans chacune de ces situations.

Le fonctionnaire n'est pas dépouillé du droit de prendre parti dans les débats politiques par la voie de la presse; mais le citoyen seul doit tenir la plume, et jamais l'homme public. De cette règle découlent plusieurs conséquences : d'abord, une discrétion absolue est plus nécessaire encore dans des publications imprimées que dans de simples communications verbales. En second lieu, il n'est point permis au fonctionnaire d'engager une polémique sur les questions qui touchent à son service : l'anarchie serait dans l'administration, si un subordonné pouvait en appeler au public des mesures prises ou préparées

par ses chefs ; la liberté des ministres serait entravée, si l'opinion était conviée à intervenir dans les délibérations intérieures du gouvernement, si les questions qui s'agitent à tout instant dans le sein des services publics sortaient de cette région sereine et calme pour être transportées sur le terrain brûlant de la politique. Enfin le fonctionnaire qui, substituant l'injure à la polémique, outragerait les ministres, dont il doit respecter le caractère et la personne, encourrait un juste blâme. A part ces restrictions, qui, loin d'attaquer aucun droit légitime, ont pour objet de conserver tous les droits intacts, nous pensons que, sans manquer à aucun devoir de discipline, le fonctionnaire, quand ses travaux officiels lui en laissent le loisir, peut toujours, pour nous servir des termes de la charte, publier et faire imprimer ses opinions.

Les devoirs du fonctionnaire dans les colléges électoraux sont faciles à tracer. La loi a consacré le principe du secret des votes comme une garantie de la liberté politique, et ce principe doit mettre le fonctionnaire à l'abri de toute recherche. Même avec la publicité du vote, il devrait jouir d'une égale inviolabilité. Dans le système de nos lois électorales, l'électeur ne vote pas seulement pour lui, il est le mandataire légal des citoyens qui ne sont pas admis aux fonctions politiques, et, quand même il pourrait abdiquer sa

propre opinion, il ne peut, sans une sorte de forfaiture, sacrifier à un intérêt personnel ce qu'il considère comme utile à leur cause. Le gouvernement n'a donc pas le droit de contraindre le vote du fonctionnaire électeur. Ce serait attenter à une liberté publique et commettre un excès de pouvoir. Le fonctionnaire ne doit obéissance à ses chefs que dans l'ordre et pour l'accomplissement de ses fonctions : comme électeur, il ne relève que de sa conscience, il use d'un droit, mieux encore, il remplit un devoir. Toutefois, pour empêcher que l'on ne confonde en lui l'électeur et le fonctionnaire, il doit maintenir distincts ces deux titres. Il ne faudrait pas qu'il fît servir l'autorité dont il est investi au triomphe du candidat de son choix, pas plus pour la cause de l'opposition que pour celle du ministère. Ces nuances sont délicates, nous en convenons ; il est quelquefois difficile d'établir une séparation absolue entre les actes du même homme investi d'un double caractère. C'est aux habitudes politiques qu'il appartient de poser les limites qui sont indiquées par les convenances et par l'intérêt public.

Dans les chambres, les devoirs du fonctionnaire dépendent de la nature de l'emploi qu'il occupe. Les fonctions politiques emportent avec elles des obligations particulières. Ceux qui en sont investis ne sont point autorisés à combattre par leurs discours ou par leurs votes le ministère qui

les a choisis pour ses auxiliaires ou ses appuis. Nommés en dehors de toutes conditions d'aptitude, ils peuvent être frappés en dehors de toutes conditions de stabilité. La politique qui les a élevés peut toujours les renverser. Il est aussi des emplois qui, sans être exclusivement politiques, établissent avec les membres responsables du cabinet une collaboration directe, intime et permanente, et leur donnent le droit d'exiger une entière conformité de vues et d'opinions. On ne pourrait condamner un ministre à communiquer ses secrets, ses vues, son plan d'administration à celui qui, fonctionnaire le matin, irait le soir s'asseoir dans les rangs de l'opposition. Peut-être en résulte-t-il que ces fonctionnaires ne doivent point siéger dans le parlement. Par cette exclusion, on éviterait au moins qu'après avoir longtemps toléré des actes d'opposition, un ministre s'en fît tout à coup une arme pour satisfaire ses rancunes ou pour venger une défaite. C'est une question qu'il n'entre pas dans notre plan de traiter ici. Ces catégories exceptées, nous tenons le fonctionnaire dans les chambres pour maître de son vote et de sa parole. En franchissant le seuil de l'enceinte parlementaire, il n'est plus que pair ou député. La doctrine contraire compromettrait la dignité des chambres, car elle ferait douter de l'indépendance d'une partie considérable de leurs membres. Que penserait, par

exemple, le public, s'il entendait un ministre de la guerre gourmander un officier-général qui se serait permis, dans la chambre des pairs, de critiquer la marche du gouvernement ? Que penserait-il s'il entendait, dans la chambre des députés, le chef du cabinet menacer en certains cas de destitution les députés fonctionnaires ? Les électeurs hésiteraient à confier leur mandat à des hommes qui n'auraient pas la faculté de suivre en toutes circonstances les inspirations de leur patriotisme. Or, s'il ne faut pas que les fonctionnaires soient trop nombreux dans les chambres, il ne serait pas moins fâcheux qu'ils en fussent exclus, et qu'ils cessassent d'y apporter les vues pratiques, l'expérience et l'esprit d'ordre qui les distinguent le plus ordinairement. On prétend que les règles d'un bon gouvernement sont faussées par l'opposition des fonctionnaires. Qu'importe donc qu'un conseiller de cour royale, qu'un ingénieur des ponts-et-chaussées, qu'un officier de l'armée votent avec l'opposition ? S'il en est d'autres qui ne le puissent pas sans inconvénient grave, il faut ou les exclure des chambres en étendant le cercle des incompatibilités, ou leur attribuer le caractère politique, et à ce titre les tenir pour révocables *ad nutum*. Ils connaîtront les engagements qu'ils contractent et les chances qu'ils courent en devenant hommes politiques, et les électeurs sauront qui ils prennent pour les

représenter. Rien n'est plus périlleux que le vague des théories qu'on hasarde sur ce sujet. Tout ce qui touche à la capacité politique a besoin d'être clair et explicite. Comment admettre, par exemple, les subtiles distinctions imaginées entre le vote silencieux et les opinions exprimées, entre les dissentiments sur le fond de la politique ministérielle et les désaccords secondaires? Purs jeux d'esprit à peine bons pour échapper à une discussion embarrassante, mais dépourvus de toute solidité. Quoi! le fonctionnaire pourra voter pour l'opposition, mais il devra rester muet! Ses paroles sont-elles plus condamnables que ses actes? et qui vous autorise à le mutiler ainsi? Qui distinguera d'ailleurs les questions qui touchent au fond de la politique des simples incidents secondaires? Ce n'est pas, si nous ne nous trompons, par la nature des votes, secrets ou publics, ou par leur objet, que l'on doit se décider, mais par le caractère des fonctions, et la question, ramenée à ces termes, peut être aisément résolue.

A ceux qui veulent défendre les fonctionnaires contre les réactions politiques, on oppose l'exemple de gouvernements libres où de telles garanties n'existent point; mais toute comparaison pèche en semblable matière. Des différences essentielles dans la nature des emplois, dans la condition des fonctionnaires, dans leur nombre, dans le sys-

tème administratif, dans les rapports des assemblées politiques avec le pouvoir exécutif, ne permettent point d'invoquer les usages d'un pays dans un autre. Nous empruntons nos arguments aux faits qui sont propres à la France. Les emplois y sont, pour ceux qui les occupent, une profession ordinairement achetée par de nombreux travaux et souvent aussi par le coûteux sacrifice de longues études. On n'y parvient point à la fortune; à peine le salaire de chaque jour suffit-il à ses nécessités. La médiocrité des patrimoines permet à bien peu de fonctionnaires de se passer de leur emploi. Ne livrons pas à un ministère violent cette proie trop facile. Les fonctionnaires, sous le régime de la centralisation, forment une classe aussi nombreuse qu'importante; l'estime dont elle jouit importe à l'honneur du gouvernement. Or, quelle place occuperaient-ils dans l'opinion du peuple, frappés d'une sorte d'ilotisme politique, obligés sans cesse de choisir entre leurs convictions et le sort de leur famille, soupçonnés de mentir à leur conscience, pour sauver leur place, quand ils appuieraient le pouvoir, et condamnés, toutes les fois que la politique du gouvernement serait modifiée, à en suivre en esclaves les fréquentes vicissitudes? Nous invoquons donc pour eux la liberté commune; cependant nous ne voulons point qu'ils oublient la réserve que leur imposent les liens qui les unis-

sent au pouvoir. S'ils se mettaient à la tête des cabales qui agitent les élections, s'ils se livraient dans les chambres à des violences de langage que se permettent à peine les plus amers opposants, ils manqueraient aux convenances les plus vulgaires, et le ministère qui leur témoignerait son improbation ne pourrait être accusé d'avoir violé un droit.

Les diverses obligations dont nous venons de présenter l'analyse ont pour sanction, dans l'ordre moral, le sentiment du devoir, et, dans l'ordre disciplinaire, les peines administratives.

L'amour du devoir est la première vertu de l'homme public, vertu féconde et qui vivifie la lettre morte des règlements. Si elle venait à s'éteindre, l'action du pouvoir suprême languirait le plus souvent vaine et impuissante, et le fonctionnaire ne serait plus qu'un vil agent, exécutant servilement une consigne, n'obéissant qu'à l'intérêt ou à la force, et se jouant de toute obligation qu'il pourrait éluder impunément. Le service de l'état commande des sentiments plus nobles. Il faut que le fonctionnaire sache voir dans l'état qui l'emploie, non point un être abstrait dont on peut sans danger méconnaître le vœu, mais le maître le plus digne d'exciter le zèle, et le plus sensible en réalité au dévouement déployé à son service. Ces sentiments animent ceux qui ont obtenu par le travail les fonctions dont ils

sont investis. Ils les aiment en proportion des efforts qu'elles leur ont coûtés. Au contraire, s'il en est que la faveur a élevés, ils dédaignent les obligations de leur emploi, comme ces hommes que le hasard a enrichis, et qui jettent au vent une fortune trop aisément acquise. Les favoris de la politique se font remarquer parmi ces contempteurs du devoir : dignes successeurs de ces anciens courtisans que d'autres caprices avaient pourvus, et qui soulevaient les plaintes répétées des états-généraux. Les fonctions bien acquises sont donc les mieux remplies. C'est ainsi qu'un régime régulier porte ses fruits, et que, par une heureuse nécessité, l'intérêt du service s'allie toujours avec le respect des droits, avec la récompense accordée au travail.

Malheureusement la loi morale n'exerce pas toujours son empire. Le service souffre, la règle est méconnue, une répression devient nécessaire; elle est confiée au pouvoir disciplinaire. Toute obligation doit avoir sa sanction, et le fonctionnaire, pour les devoirs qui lui sont propres, est soumis à une juridiction spéciale et à un code particulier. Les formes et les attributions du pouvoir disciplinaire sont en rapport avec la nature des infractions et des emplois. La même faute peut être diversement appréciée, selon sa gravité relative. Ainsi, les règlements demandent plus spécialement au magistrat de garder intacte

la dignité de son caractère, au militaire de respecter les lois de la discipline, au comptable de veiller religieusement sur sa caisse. Sous des noms divers, les peines disciplinaires varient peu entre elles. Les unes sont purement morales : elles consistent dans les avertissements, les censures, les réprimandes. Les autres affectent l'état ou les émoluments des fonctionnaires : selon que l'emploi le comporte, le coupable est privé de gratifications, exclu de l'avancement, condamné à descendre de classe ou de grade, suspendu avec perte de traitement, destitué. Plusieurs décrets soumettaient aussi certains fonctionnaires, par exemple ceux des ponts-et-chaussées et de l'université, à la peine des arrêts pour des fautes légères. Cette peine est à présent réservée exclusivement à l'armée. — Il est des fonctions où l'on jouit de garanties spéciales quant à l'exercice de la juridiction disciplinaire, particulièrement dans les cas les plus graves. Dans les administrations centrales et dans les services financiers et administratifs, les avertissements ou les réprimandes sont prononcés par les chefs intermédiaires, la suspension ou la révocation par le ministre seulement, après que l'employé a été entendu. Les règlements des ministères de la guerre et du commerce veulent en outre, avant la suspension ou la destitution, que les faits soient constatés par une commission d'enquête. L'emploi de l'of-

ficier ne peut être suspendu ou retiré que par décision royale, sur le rapport du ministre de la guerre, d'après l'avis d'un conseil d'enquête; la destitution ne peut être prononcée que par un conseil de guerre. Les membres de l'université sont justiciables des conseils académiques et du conseil royal, selon les cas : le conseil royal peut seul prononcer la réforme ou la radiation. Aux présidents des cours et des tribunaux, il appartient de donner l'avertissement; les autres peines sont du ressort du tribunal ou de la cour, et, dans quelques circonstances, de la cour de cassation. Dans son ensemble, le pouvoir disciplinaire est régulièrement organisé; il est rarement mis en action et soulève peu de plaintes. Cependant il conviendrait peut-être, dans les services administratifs proprement dits, d'introduire des garanties qui, sans affaiblir l'autorité nécessaire aux chefs, préviendraient l'erreur et l'arbitraire, et ôteraient tout prétexte aux réclamations des inférieurs atteints par des peines sévères.

En même temps que l'état punit, il faudrait aussi qu'il récompensât. Le zèle et le dévouement doivent être entretenus par l'espoir des distinctions ou des rémunérations, tout autant que par la crainte des peines. L'action disciplinaire, pour être complète, devrait revêtir cette double forme. A cet égard, notre système administratif laisse beaucoup à désirer. Les récompenses sont trop

peu nombreuses et trop arbitrairement réparties. Si la distribution en était soumise à des règles précises, elles acquerraient plus de prix et seraient plus ardemment recherchées. Dans les rangs supérieurs, la décoration de la Légion-d'Honneur est un digne sujet d'ambition; mais on s'est trop habitué à des promotions périodiques et numériquement réglées, de telle sorte que chaque fonctionnaire y est compris à son tour, et que cette distinction est plus souvent le prix de l'ancienneté que des services éminents. Par un abus contraire, on l'accorde à des débutants, sans autre titre que la faveur inconsidérée d'un ministre complaisant. On permet qu'elle soit sollicitée; on oublie ce vieil édit (1578) qui, pour une autre décoration, déclarait « indignes à jamais d'y parvenir ceux qui la demanderaient, afin que ce grade d'honneur, qui devait être distribué par grace et mérite, ne fût sujet à brigues et monopoles. » Aucune récompense honorifique n'est accordée aux agents inférieurs. Ceux qui commettent des fautes sont censurés : qu'obtiennent ceux qui se distinguent? L'armée seule inscrit honorablement sur ses ordres du jour le nom du militaire qui a fait quelque action d'éclat; pourquoi la satisfaction des chefs n'aurait-elle pas une expression officielle comme leur désapprobation? Le principe de l'honneur n'est pas encore éteint en France, grace à Dieu; il faut savoir lui faire

porter ses fruits. Gardons-nous de croire que les hommes n'obéissent plus qu'à un vil intérêt. L'intérêt même n'est pas suffisamment excité. Dans quelques administrations centrales, un crédit est ouvert au budget pour récompenser les employés qui se sont distingués ou qui ont accompli des travaux extraordinaires; mais le plus souvent on ne voit dans ces allocations qu'un supplément habituel du traitement, on les répartit chaque année à peu près également, sans autre règle que le caprice des chefs intermédiaires, et le but est manqué. Il est vrai que l'avancement est promis aux bons services; mais, la promesse fût-elle sincère, les moyens de la tenir existent-ils toujours? Cet état de choses est regrettable. La fidélité, le dévouement, le travail probe et assidu, ne sont pas suffisamment encouragés; l'état est privé d'un de ses moyens d'influence les plus efficaces et les plus féconds.

VI.

Droits des fonctionnaires. — Stabilité de l'emploi. — Protection.

Si l'on donne le nom de droits à des prérogatives qui pourraient s'exercer aux dépens de l'intérêt public, les fonctionnaires n'en ont point; mais si l'on appelle ainsi des avantages destinés

à profiter directement ou indirectement à l'état en même temps qu'à ceux qui le servent, on peut dire en effet que les fonctionnaires ont des droits. Ces droits se rapportent à trois objets principaux : la stabilité de l'emploi, la protection de celui qui l'exerce relativement aux actes qui en dépendent, et enfin le salaire.

La possession d'un emploi est un titre, non que celui qui l'occupe ne puisse le perdre en aucun cas et soit jamais autorisé à en disposer, mais il n'en peut être écarté sans motifs, et n'est pas livré à un arbitraire absolu. C'est un avantage attaché aux fonctions publiques, et qui en accroît la valeur. Les droits des fonctionnaires à la conservation de leur emploi sont divers. Plusieurs catégories jouissent de l'inamovibilité. Deux seulement tiennent ce privilège de la charte : les juges nommés par le roi et les officiers; les premiers ont obtenu cette garantie exceptionnelle pour que la justice ne pût jamais être soupçonnée de manquer d'indépendance; les seconds, parce que leur profession est un devoir de citoyen, et que le choix n'en est pas toujours libre. Des décrets impériaux garantissent également contre une révocation arbitraire les membres de l'université et les ingénieurs des ponts-et-chaussées et des mines : on a pensé que les longues et pénibles études qui ouvrent l'accès de ces deux carrières ne permettaient point d'abandonner les fonctions

qui en sont le prix au caprice d'une autorité purement discrétionnaire. Toutes les autres classes de fonctionnaires sont révocables, sans autre garantie que la justice du ministre dont ils dépendent. Le droit de révocation s'exerce avec plus ou moins de facilité, selon la nature de l'emploi : il est péremptoire et sans condition dans la diplomatie et dans l'administration départementale, subordonné à une instruction administrative dans les services financiers et dans quelques administrations centrales. Ces différences tiennent à la nature des choses et se justifient d'elles-mêmes.

Amovibles ou non, les fonctionnaires jouissent en France d'une grande sécurité personnelle. A part quelques révocations que la politique a prononcées et que la justice n'approuvait point, les situations sont respectées, trop peut-être, si nous osons dire toute notre pensée. On hésite à priver un père de famille de son gagne-pain, on craint de blesser un protecteur puissant, on recule devant les cris de la presse, et le service en souffre quelquefois. Nous ne sommes pas d'avis d'étendre le privilège de l'inamovibilité. Qu'elle soit conservée aux services qui en sont dotés : la charte en fait une loi pour quelques-uns, et les raisons qui l'ont fait établir sont puissantes et décisives; mais, dans les autres services, elle serait sans objet et souvent dangereuse. L'inamovibilité a des inconvénients tels, qu'il ne faut point la concé-

der légèrement. Le fonctionnaire qui en jouit est enclin à négliger son devoir; arrivé à l'âge du repos, il marchande sa retraite, prétend quelquefois faire ses conditions, et considère trop son titre comme une propriété privée. L'état ne doit point subir ces entraves, quand elles ne sont pas commandées par des considérations impérieuses. Il est vrai que le droit de révocation sans condition peut être exercé avec passion ou légèreté; mais, entre l'intérêt d'un agent qui sera l'objet d'une mesure inique et l'intérêt du service public, il n'y a point à balancer. Nous ne partageons donc point les opinions de quelques esprits, trop préoccupés du sort des fonctionnaires, et qui demandent ce qu'on a appelé une charte administrative. La responsabilité des ministres est incompatible avec un régime qui ne leur donnerait pas une autorité étendue sur les instruments qui les secondent. Cependant il ne faut point que le caprice règne : il ne faut pas qu'un ministre puisse, comme en Angleterre, justifier une destitution par cette seule raison que « la figure du fonctionnaire lui déplaisait »; cette dure parole n'aura jamais cours en France; des précautions doivent être prises pour éviter une imprudente précipitation ou une violence imméritée. Les griefs qui motivent la révocation doivent être définis et constatés. C'est avec raison que les départements de la guerre et du commerce ont donné à leurs

employés la garantie d'une enquête administrative; mais toute autre concession serait imprudente, et les conditions nécessaires du gouvernement seraient détruites, s'il était établi, comme dans quelques états de l'Allemagne, qu'aucun fonctionnaire ne peut être révoqué qu'en vertu d'un jugement. Tant de faits secondaires, de négligences, d'actes de mauvaise gestion, échappent à une appréciation juridique, que le service public pourrait languir et se désorganiser lentement, sans que le moyen d'y rétablir l'activité et l'ordre fût à la disposition des pouvoirs qui en répondent. Du reste, nous avons déjà fait remarquer combien un bon système d'admission et d'avancement dans les emplois réagit sur toute l'administration, et l'on peut être assuré qu'avec un personnel composé sous l'empire d'un tel système, les causes de révocation seraient fort rares, et la part de l'arbitraire fort restreinte. Les services dans lesquels la règle prévaut en fournissent la preuve.

Quant l'état promet au fonctionnaire qu'il conservera son emploi tant qu'il n'aura pas démérité, il lui donne la confiance d'où naît la liberté d'esprit; quand il le protége contre les violences privées, il lui donne la sécurité d'où naissent l'indépendance et la fermeté. Les fonctionnaires sont protégés de deux manières : par les peines spéciales prononcées contre ceux qui

attaqueraient leur honneur ou leur personne, et par les dispositions exceptionnelles qui les garantissent contre des poursuites téméraires. Le code pénal contient une longue série d'articles qui punissent les injures, les voies de fait, les actes de résistance ou de rébellion dont les magistrats ou les dépositaires de l'autorité publique seraient les objets, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. En cas de diffamation, les peines communes sont aggravées. Cependant l'inculpé est admis à fournir la preuve des faits qu'il a publiés, preuve interdite quand il ne s'agit point d'un fonctionnaire; celui-ci, pour des faits relatifs à ses fonctions, ne peut se prévaloir d'une garantie réservée aux actes de la vie privée, dans l'intérêt du repos des familles. Les besoins de la discipline ont dicté des dispositions plus sévères encore pour maintenir la subordination dans l'armée. Les outrages et les attaques personnelles contre un supérieur militaire sont réprimés par des lois d'une extrême rigueur; la clémence royale en tempère ordinairement l'application. Telle est la législation qui protége la personne ou le caractère des fonctionnaires. Les mesures destinées à les garantir contre les poursuites téméraires sont autres; elles consistent, pour les magistrats de l'ordre judiciaire, dans une procédure et des formes plus solennelles; pour les officiers, dans une juridic-

tion exceptionnelle, celle des conseils de guerre, et pour les fonctionnaires administratifs, compris sous la désignation collective d'agents du gouvernement, dans la nécessité d'obtenir préalablement l'autorisation de les mettre en jugement. Quelques explications sont nécessaires sur ce dernier point qui a soulevé les plus vives discussions.

La responsabilité des agents du pouvoir forme une des conditions essentielles de la liberté publique. Tout citoyen lésé dans sa personne ou dans ses biens par un acte de l'autorité a donc droit à une réparation, si l'agent qui a commis le dommage n'agissait pas en vertu de la loi et pour en assurer l'exécution. Ce principe, que la charte de 1830 a consacré, est soumis, dans l'application, à des restrictions nécessaires. Si l'agent inférieur a obéi à un ordre, la responsabilité doit remonter à l'auteur de l'ordre, et ne saurait peser sur qui n'en a été que l'exécuteur passif. Il faut d'ailleurs apprécier, en même temps que le dommage matériel, les circonstances qui l'ont accompagné, la conduite de l'agent, les nécessités publiques auxquelles il a voulu pourvoir. A qui appartient-il de résoudre ces questions préjudicielles? Est-ce à l'autorité judiciaire ou à l'administration? Des considérations empruntées à la forme même de nos institutions ont, depuis 1789, fait proclamer la compétence exclusive de

l'autorité administrative : elle seule peut vérifier si l'agent obéissait à un ordre ou suivait sa propre impulsion; elle seule connaît les devoirs de chaque service, ses besoins, ses règles. Que l'autorité judiciaire soit appelée à prononcer sur des questions de cette nature, l'administration tout entière passera entre ses mains; elle en pourra citer les agents à sa barre, et les frapper d'interdit. Le principe de la séparation des pouvoirs disparaîtrait dans cette confusion. A ces raisons, prises dans l'essence même des théories constitutionnelles, s'en joignent qui touchent plus directement à notre sujet. Les agents, sous la menace perpétuelle de poursuites judiciaires, tomberaient dans le découragement, et pourraient à toute heure être arrachés à leurs fonctions : double danger pour le service public. La sagesse des magistrats ne suffirait point à le conjurer. Créées pour un autre but, les formes judiciaires ne se prêtent point aux exigences des affaires publiques. Louables dans leur rigorisme, quand elles s'appliquent aux questions privées, les habitudes d'esprit des magistrats ne se prêtent point à des appréciations qui comportent toujours quelque chose de discrétionnaire. Il faut, d'ailleurs, que l'administration ait entre les mains les moyens de se protéger elle-même, comme la magistrature, comme les corps politiques, comme tous les pouvoirs établis par les lois. C'est donc à

elle qu'il doit appartenir de statuer préjudiciellement sur la mise en jugement de ses agents. Elle rend ses décisions sous sa propre responsabilité, et le citoyen lésé conserve toujours, si l'accès des tribunaux lui est fermé, son recours contre le pouvoir politique responsable, recours qui, pour n'être pas encore organisé par la loi, n'en existe pas moins. Ce système, dont le principe est dans les lois de l'assemblée constituante, qui a reçu son expression précise dans la constitution de l'an VIII et son complément politique dans la responsabilité des ministres, consacrée par le régime constitutionnel, a rencontré de nombreux et ardents adversaires, mais on a vainement essayé de le remplacer par d'autres garanties; aucune ne conciliait au même degré et avec la même simplicité les besoins de l'état et les droits des citoyens. La pratique a d'ailleurs consacré les précautions les plus protectrices. Une instruction judiciaire constate d'abord les faits; elle doit être complète, sauf l'interrogatoire de l'agent inculpé. On prend l'avis du conseil d'état, qui en délibère sur le rapport d'un de ses comités, et le gouvernement prononce. Ainsi concourent ensemble la constatation judiciaire, la délibération administrative et la décision politique. Chacun des pouvoirs intervient avec ses garanties et ses formes, et l'expérience a prouvé que tous les intérêts y trouvaient leur sauvegarde.

En cinq ans, de 1840 à 1845, trois cent soixante-cinq autorisations seulement ont été demandées, et le petit nombre de ces demandes dépose en faveur de la sagesse des agents. On n'a accordé que cent trente-trois autorisations, mais il n'y a pas lieu d'accuser le gouvernement, qui s'est toujours conformé à l'avis du conseil d'état, d'avoir voulu assurer l'impunité des coupables ; car, sur les poursuites autorisées, plus de la moitié ont été suivies d'acquittements. Le gouvernement s'est attaché seulement à écarter les plaintes qui n'avaient pour cause que l'esprit de parti, des inimitiés locales ou des préventions injustes. Cependant le principe de l'autorisation préalable a déjà reçu quelques exceptions qu'il ne serait pas impossible d'étendre encore. Ainsi les employés des contributions indirectes peuvent être traduits directement devant les tribunaux. On a cru devoir cette facilité aux redevables d'un impôt qui était l'objet de préventions ardentes, dissipées depuis par la modération des agents chargés de le percevoir, et l'on n'a pas sujet de regretter cette concession. Une disposition insérée chaque année dans la loi des finances dispense ainsi de l'autorisation préalable toutes actions en répétition des sommes illégalement perçues par des receveurs de deniers publics. Nous pensons que la poursuite des fonctionnaires qui seraient prévenus d'avoir attenté aux droits électoraux devrait jouir

de la même immunité, sauf quelques précautions nécessaires. Il ne faut pas que ces droits soient, sous aucun prétexte, laissés à la discrétion du pouvoir même qui, dans de mauvais jours, aurait l'intérêt le plus direct à les violer, et ils sont bien dignes de jouir des mêmes garanties que les intérêts pécuniaires des contribuables.

Ainsi le gouvernement doit aux fonctionnaires la sécurité dans la possession de leur emploi et dans l'exercice de leurs fonctions. Il contracte une autre dette, plus positive, plus matérielle, plus indispensable, pour tout dire. On comprend qu'il s'agit de la rémunération des services ou du salaire : question immense, parce qu'elle engage tout à la fois et les principes de l'économie politique et la bonne gestion des affaires publiques, et sinon l'existence, du moins le bien-être d'une classe nombreuse de citoyens.

VII.

Droits des fonctionnaires. — Salaire.

Les fonctions publiques doivent être rémunérées, c'est la règle générale en France; ce doit être le principe d'une société qui a détruit tous les privilèges. Dans les états où certaines classes gouvernent par le droit de la naissance appuyé sur la propriété du sol, les fonctions peuvent

s'exercer gratuitement. La récompense se trouve dans l'influence attachée au pouvoir, dans les honneurs qu'il confère, dans l'autorité qu'il communique. L'exercer est un droit plus qu'un devoir. D'ailleurs, les hommes qui s'en constituent les dépositaires exclusifs n'en négligent pas toujours les avantages matériels, et il est rare que le peuple, pour ne pas payer des traitements officiellement réglés, en soit moins grevé. La gratuité des fonctions a donc pour conséquence de les concentrer entre un petit nombre de mains, sans diminuer en réalité les dépenses publiques. Aussi les partisans d'un régime d'égalité se sont-ils toujours prononcés contre. En Angleterre, le parti radical la repousse, et il ne s'est pas fait faute de prouver que certains emplois, gratuits en apparence, procurent à leurs possesseurs d'énormes revenus. La règle du salaire doit prévaloir dans les états qui confèrent le pouvoir au plus digne, quelles que soient son origine ou sa fortune, et qui n'autorisent aucune contribution sur les citoyens que quand elle est sanctionnée par la loi et qu'il en est rendu régulièrement compte; elle prévaut en France dans presque toutes les branches de l'administration. Il n'y est dérogé que pour les emplois municipaux, où cette exception a pu être parfois regrettée, pour quelques fonctions consultatives, plus honorifiques que laborieuses, et pour des emplois de

suppléants, qui exigent peu de soins, qui conduisent à une fonction rétribuée, et qui même donnent ordinairement droit à une rétribution pour les devoirs accidentels qu'ils imposent. Nous ne parlons pas des fonctions politiques, étrangères à notre sujet, et qui appartiennent à un autre ordre d'idées.

Il y a deux choses à considérer dans le salaire attaché aux fonctions publiques : 1° les règles qui en déterminent la distribution; 2° l'échelle sur laquelle il est fixé dans chaque catégorie de fonctions et dans l'ensemble des services. Parlons d'abord du mode d'allocation.

C'est par le trésor que sont payés tous les salaires. Il est de la dignité des serviteurs de l'état qu'ils n'aient point à tendre la main au public pour lui demander leur rémunération. Des abus pourraient entacher ces perceptions : elles provoqueraient des discussions qui nuiraient à la considération du fonctionnaire. Au citoyen qui s'adresse à lui, riche ou pauvre, le représentant du pouvoir prête gratuitement son concours. Il serait punissable de lui rien demander ou d'en rien accepter : généreux système, qui ne montre jamais dans le foctionnaire qu'un protecteur public et un auxiliaire désintéressé. C'est ainsi que, d'après nos lois, la justice est gratuite en France. L'assemblée constituante a supprimé tous les droits établis jadis sous le titre d'*épices*. Dans un seul ordre

de juridiction, les justices de paix, des vacations se prélevaient encore pour certains actes qui, bien que ne constituant point la distribution même de la justice, pouvaient se confondre avec elle. Une loi, rendue il y a quelques mois, a fait disparaître ce dernier vestige des anciens usages. Dans les cas même où le fonctionnaire doit obtenir une part de la rétribution exigée des citoyens, ce n'est pas à lui, mais à la caisse de l'état, que la somme est versée. Tout contact direct entre l'homme public et le particulier, quant aux intérêts pécuniaires, est ainsi évité. Cependant les conservateurs des hypothèques et les greffiers des cours et tribunaux perçoivent directement le prix des actes qui leur sont demandés; mais cette exception tient à la nature de leurs fonctions, qui constituent un officier ministériel autant qu'un fonctionnaire public, et à la responsabilité directe, personnelle et illimitée qui pèse sur eux. Les chanceliers des consulats à l'étranger, par des raisons de la même nature, prélèvent directement sur le public les droits qu'ils sont autorisés à percevoir. Le clergé a aussi conservé un casuel, et accepte, quand il ne l'exige pas, une rétribution pour les divers actes de son ministère. La règle est ici en défaut. Serait-il possible, sans imposer à l'état une charge trop lourde, de remplacer ce revenu par une augmentation de traitement? Le clergé lui-même le désire-t-il?

Nous ne sommes pas en mesure de répondre à ces questions.

Un salaire fixe est attaché à toutes les fonctions. Il n'y a d'exception que pour les chancelleries des consulats, dont la rémunération est prise sur les vacations qu'ils perçoivent, et pour quelques emplois financiers dont le traitement consiste entièrement en remises ou taxations calculées d'après les recettes opérées. Le salaire fixe forme tout le traitement de la plupart des classes de fonctionnaires. Les magistrats, les préfets et sous-préfets, les ingénieurs des ponts-et-chaussées et des mines, le corps diplomatique et consulaire, les officiers de terre et de mer, n'en ont pas d'autre. Dans les services où le mérite du fonctionnaire peut se mesurer sur les résultats qu'il obtient, il est accordé, en outre, un traitement éventuel. Aux professeurs des facultés est attribuée une part dans le produit des inscriptions, examens et actes; entre les proviseurs, censeurs et professeurs des colléges royaux, se partagent le dixième de la pension des élèves payants, et les deux tiers des frais d'études des élèves externes. On les encourage ainsi à augmenter le nombre des élèves par la confiance qu'ils inspirent aux familles. Dans un intérêt analogue, également essentiel, quoique d'une autre nature, des traitements proportionnels sont accordés à ceux des employés des finances dont le zèle peut accroître

ou assurer les recettes publiques. Les receveurs particuliers et généraux des finances, ceux de l'enregistrement, des contributions indirectes, des postes, obtiennent à ce titre des remises ou taxations proportionnelles. Les agents, chargés de constater les contraventions, les faits de contrebande, les fraudes pratiquées au préjudice du trésor, sont admis au partage des amendes, saisies et confiscations. Leur surveillance est ainsi intéressée à ne jamais sommeiller. Ce stimulant est efficace et nécessaire, mais, appliqué sans prudence, il pourrait devenir dangereux et immoral.

Indépendamment du traitement fixe ou éventuel, plusieurs classes de fonctionnaires obtiennent des avantages qui, directement ou indirectement, améliorent leur condition. Au premier rang se place le logement, dont un grand nombre jouissent à titre de nécessité, de convenance ou de faveur. Les ministres, les préfets, les sous-préfets, les ambassadeurs, les principaux agents diplomatiques et consulaires, sont logés dans des bâtiments appartenant à l'état (1) ou loués par lui. Ils y trouvent une facilité pour l'exercice de leurs fonctions et pour les devoirs de représentation imposés à quelques-uns. Les administrateurs des colléges royaux ou communaux, les chefs des institutions de charité, d'instruction,

(1) Nous désignons ainsi même les édifices départementaux qui servent aux logements des préfets et sous-préfets.

les directeurs des prisons, tenus à une surveillance de tous les instants, même la nuit, doivent nécessairement demeurer dans ces établissements. Pour quelques professeurs, bibliothécaires, savants ou artistes, le logement n'est qu'une faveur, subordonnée aux moyens matériels de la concéder. Enfin, les officiers l'obtiennent comme un droit, fondé sur la nature de leurs fonctions, sur les changements fréquents de résidence qu'elles entraînent, et sur l'obligation de se tenir, à toute heure, à la portée de la troupe. Ceux qui ne le reçoivent pas en nature sont indemnisés en argent. Quand le logement est concédé pour les besoins du service, on y ajoute tout ce qu'il faut pour l'habitation, et particulièrement le mobilier. Les officiers touchent une indemnité représentative de l'ameublement; les sous-préfets n'ont droit qu'au mobilier de leurs bureaux. Cette restriction onéreuse n'est point justifiée. — Les concessions de logement ont engendré beaucoup d'abus; elles se faisaient sans ordre ni mesure. Certains fonctionnaires ne songeaient qu'à leurs aises, resserraient les bureaux dans les espaces les plus étroits, et se composaient de vastes appartements aux dépens du service. Des monuments publics subissaient toutes les dégradations qu'amène une occupation privée. La chambre des députés s'est attachée à faire cesser ces abus. On ne peut qu'applaudir aux me-

sures qu'elle a prises. Cependant il est des fonctionnaires, non logés par l'état, auxquels il serait utile d'affecter une résidence officielle, fût-ce à leurs propres frais. Plusieurs ne sont point convenablement placés pour satisfaire aux besoins du public : à chaque mutation, les citoyens sont dérangés dans leurs habitudes. Enfin, dans certaines villes de province, les habitations disponibles manquent quelquefois. Ce sont les considérations qui, en 1838, ont valu un hôtel aux sous-préfets, et elles sont applicables à d'autres emplois.

On a vu que l'obligation de représenter est attachée à quelques fonctions. Afin d'y pourvoir, il leur est accordé ou des allocations spéciales, ou un traitement considérable. Le président du conseil, le ministre des affaires étrangères et les officiers-généraux ou supérieurs pourvus d'un commandement, ont des allocations spéciales. C'est par le taux même du traitement qu'il est tenu compte de cette cause de dépenses aux membres du cabinet, aux ambassadeurs et aux ministres à l'étranger. Sous quelque forme que l'indemnité soit accordée, les fonctionnaires qui l'obtiennent doivent s'acquitter des obligations dont elle est le prix. On ne peut leur demander de sacrifier leur fortune personnelle, mais ils seraient blâmables d'employer à l'accroître un revenu qui est donné à la fonction plus qu'au fonctionnaire. Nos

représentants à l'étranger ne méritent pas ordinairement ce reproche, qu'on a adressé aux ministres anglais, mieux rétribués que les nôtres (1). Outre les fonctionnaires que nous avons désignés, il en est à qui leur titre commande certains devoirs en vue desquels leur traitement a été élevé : nous voulons parler des chefs de la magistrature et du clergé, et des préfets. A proprement parler, ils ne sont pas tenus de représenter, car la plus modeste représentation surpasserait tellement le traitement du plus grand nombre, qu'il y aurait injustice à leur en imposer les charges; la limite de leurs obligations est tracée par celles du salaire que l'état leur donne. Nous doutons qu'on ait sagement fait de retirer à quelques-uns de ces fonctionnaires le moyen de représenter réellement. La dépense que la représentation entraîne n'est point stérile, elle a ses compensations; quelques personnes refusent de les recon-

(1) « Je pense qu'un ambassadeur d'Angleterre à la cour impériale, qui reçoit 11,000 livres sterling (275,000 francs), n'a pas le droit de vivre comme un simple particulier, oubliant ainsi le souverain qu'il est chargé de représenter pour ne consulter que ses propres aises. Une habitude aussi blâmable que sordide s'est introduite parmi ces messieurs : c'est celle de faire des économies, afin de pouvoir augmenter ainsi leur fortune particulière pour le jour où ils seront rappelés de leur poste. Tandis qu'aux ambassades de France, de Russie et de Prusse même, ce sont des fêtes nombreuses et brillantes, les nôtres ne s'ouvrent jamais, ou si une exception rare à cette règle a lieu, ce n'est qu'en faveur de quelques bals, aussi remarquable par la sordide mesquinerie qui y règne que par la rareté du fait » (*Voyage du marquis de Londonderry en Allemagne.*)

naître : nous ne partageons pas leur avis. A l'étranger, n'importe-t-il pas au développement des rapports que nos agents doivent entretenir, à leur influence dans le monde politique, qu'ils puissent marcher de pair avec les ministres des autres puissances, avec les personnages principaux des lieux où ils exercent leurs fonctions? L'honneur de parler au nom de la France est brillant sans doute, mais il ne perd rien à être accompagné de l'éclat qui révèle une nation puissante et riche. S'il est vrai que de grandes négociations aient été suivies avec succès par des hommes que n'entourait aucun luxe, ces souvenirs ne sont pas applicables aux temps ordinaires, et, pour un jour de crise où la fermeté du caractère et la supériorité de l'esprit joueront un rôle décisif, combien d'époques de calme où l'on s'observe, où l'on étudie les hommes et les choses, et où les salons du grand monde sont le vrai theâtre de la diplomatie! A l'intérieur, les fonctionnaires qui dirigent un corps de magistrature, un département, une branche du service public, ont souvent besoin de dépouiller la sévérité des rapports officiels. Ce n'est pas toujours par le glaive que se tranchent les affaires. Combien de préventions s'effacent par le rapprochement des hommes entre eux! Combien de difficultés s'aplanissent dans une conversation dont la familiarité éloigne la raideur! Croit-on, d'ailleurs, que le

peuple soit si insensible à l'importance extérieure de ceux qui le gouvernent, et le respect qu'inspire une situation élevée n'est-il pas l'auxiliaire de la subordination? Nous ne prétendons pas entourer les fonctionnaires d'un ridicule apparat, la simplicité a aussi sa grandeur; mais la froide austérité des habitudes républicaines n'est pas moins éloignée de nos mœurs que les profusions ruineuses de la monarchie absolue.

A ces divers émoluments se joignent, dans quelques services, des indemnités accidentelles, à titre de remboursement d'une dépense obligée ou de secours. On accorde aux ministres, aux ambassadeurs, aux évêques et archevêques des frais de premier établissement, à des fonctionnaires de l'ordre inférieur des frais de déplacement ou de voyage, à des agents de quelques services financiers des secours en cas d'accidents graves. Ces allocations se justifient par des considérations diverses. Les premières sont souvent indispensables pour faire face aux nécessités d'une situation nouvelle et coûteuse; les autres sont destinées à pourvoir à des besoins dignes d'exciter les sentiments de bienveillance et de charité, si nous osons employer ce mot, dont une administration paternelle doit être animée envers ceux qui la servent. Loin de les critiquer, nous les voudrions plus nombreuses.

Enfin il est des positions spéciales qui récla-

ment un traitement particulier. Les Européens envoyés dans les colonies y obtiennent un supplément de rémunération. La solde des officiers varie selon que les troupes sont sur le pied de paix, sur le pied de rassemblement ou sur le pied de guerre. Des indemnités qui constituent le plus souvent un traitement supplémentaire, représentent la dépense du fourrage pour les officiers supérieurs qui doivent entretenir des chevaux. Les officiers de la marine touchent un supplément lorsqu'ils sont embarqués, et un traitement de table pour la dépense de leur nourriture à bord. Il faut que dans ces fonctions qui imposent des devoirs si nombreux, si variés et quelquefois si pénibles, la rémunération se modifie d'après la situation de chaque jour, et soit toujours en rapport avec les charges qui en résultent.

Telles sont les règles générales de la distribution des salaires. Les bases en sont généralement satisfaisantes, parce que l'expérience les a fondées bien plus que la théorie. Il est convenable d'attribuer à chaque emploi un traitement fixe, et en outre, quand cela se peut, des émoluments éventuels, destinés à entretenir ou à récompenser le zèle. Il est juste d'y ajouter des indemnités combinées avec les besoins divers. Nous regrettons seulement que les salaires ne soient pas gradués davantage en raison du mérite et de la durée des services. Dans les écoles

militaires, dans quelques corps de l'armée, dans quelques établissements universitaires, les traitements s'accroissent progressivement chaque année après un certain temps de service. Dans les administrations centrales, le traitement de chaque classe a son *maximum* et son *minimum*; un titulaire nouveau n'a jamais que le *minimum*, et le temps seul lui procure le reste. Il serait à désirer que ce système fut généralisé. Tous les fonctionnaires ne sont pas destinés à obtenir de l'avancement. Les occasions manquent souvent. Plusieurs même, suffisants pour le poste qu'ils occupent, ne peuvent s'élever plus haut. Par l'attrait d'une prime à l'ancienneté, combinée avec le dévouement et la capacité, on retiendrait le fonctionnaire et l'on pourrait le récompenser, sans l'éloigner, comme il arrive souvent, des lieux où l'attachent ses intérêts et ses habitudes, et où il jouit de l'estime publique, pour le transporter à grands frais dans une autre résidence.

Après avoir retracé les bases d'après lesquelles se règlent les traitements, il reste à exposer quel en est le taux dans l'ensemble des services d'abord, puis dans chaque service en particulier.

La somme totale employée aux traitements de tous les fonctionnaires et agents civils rétribués par l'état, et des officiers des armées de terre et de mer, est de 260 millions environ. Elle est répartie de la manière suivante :

ADMINISTRATIONS CENTRALES. .	Justice, cultes, Légion-d'Honneur, imprimerie royale. . .	970,360	11,587,682 f.
	Affaires étrangères.	549,122	
	Instruction publique	416,000	
	Intérieur.	858,000	
	Commerce.	499,000	
	Travaux publics	499,000	
	Guerre	1,424,700	
	Marine.	780,800	
	Finances.	5,590,700	
CONSEIL D'ÉTAT.			622,200
COUR DES COMPTES.			1,086,600
JUSTICE . .	Cours et tribunaux (non compris l'augmentation du traitement des juges de paix, portée pour 1846 à la somme de 1,523,000)		15,085,625
CULTES (salariés par l'état) . .	Culte catholique	29,226,000	30,455,450
	— protestant	1,119,050	
	— israélite	110,400	
AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Agents politiques et consulaires .			5,056,800
INSTRUCTION PUBLIQUE. .	Université (non compris les traitements éventuels des collèges royaux et les traitements des collèges et des instituteurs communaux qui sont à la charge des communes), établissements scientifiques et littéraires		3,796,082
INTÉRIEUR .	Préfets, sous-préfets et personnel en dépendant (2/3 de l'abonnement) (1).	6,207,400	7,628,554
	Télégraphes	971,500	
	Services divers (non compris le personnel des maisons centrales et de correction). . . .	449,654	
AGRICULTURE ET COMMERCE . .	Établissements agricoles, haras	924,555	1,799,555
	Surveillance des poids et mesures.	625,000	
	Service sanitaire	250,000	
TRAVAUX PUBLICS. . .	Ponts-et-chaussées.	4,382,000	5,220,050
	Mines	582,050	
	Officiers et maîtres de ports. .	190,000	
	Conseil des bâtiments civils. .	66,000	
FINANCES. .	Receveurs, percepteurs et payeurs.	17,060,000	89,524,990
	Monnaies.	153,400	
	Contributions directes	2,167,200	
	Enregistrement, domaines et timbre.	9,675,000	
	Forêts.	3,441,700	
	Douanes.	23,408,900	
	Contributions indirectes et poudres (non compris la remise aux débitants de tabacs) . .	19,732,560	
	Tabacs	1,005,000	
	Postes.	12,881,230	

(1) Une somme fixe est allouée, à titre d'abonnement, aux

GUERRE	Traitements des maréchaux de France, officiers-généraux, supérieurs, et autres officiers d'états-majors		8,187,013	62,080,826 f.
	Traitements de l'intendance militaire		2,637,730	
	Traitements de l'état-major des places		1,245,713	
	Traitements de l'état-major de l'artillerie et du génie		5,315,252	
	Solde et accessoires des officiers des diverses armes, non compris les fourrages, abonnements, indemnités, etc.			
	Gendarmerie		1,837,500	
	Infanterie		21,637,197	
	Cavalerie		7,625,093	
	Artillerie		4,398,453	
	Génie		756,673	
	Équipages militaires		487,225	
	Vétérans		297,538	
	Appointements de l'administration des vivres		941,560	
	Personnel des hôpitaux		4,067,757	
	Écoles militaires		732,200	
	Invalides		249,220	
	Services divers		1,664,702	
MARINE	Appointements des officiers de la marine :			26,053,145
	Appointements à terre	4,190,350	12,660,637	
	Supplémennts divers	297,236		
	Suppléments à la mer	2,056,575		
	Traitements de table	6,115,776		
	Appointements des autres nfficiers militaires et nfficiers civils		4,662,500	
	Maltres entretenus, gardiens et surveillants		1,804,965	
	Artillerie, infanterie, gendarmerie de la marine		1,714,089	
	Services divers		638,152	
	Colonies		4,572,802	
	Total général			261,997,559 f.

préfets et sous-préfets pour frais de bureaux et salaire des employés placés sous leurs ordres. Ils doivent justifier que les deux tiers au moins de cette somme ont été dépensés par eux en traitements. Nous avons considéré ces deux tiers comme représentant la rémunération accordée à cette classe d'employés dont il a été parlé précédemment.

Cette somme représente le cinquième ou 20 pour 100 environ du budget de 1845, qui dépasse 1,300 millions. Quelque considérable qu'elle soit, si l'on se rend compte du nombre total des parties prenantes, tel que nous l'avons présenté approximativement, on reconnaîtra que les salaires, dans leur ensemble, n'ont rien d'excessif; mais sont-ils répartis dans des proportions convenables? La part de chacun est-elle fixée avec justice? Là est la véritable question. En 1831, d'après les renseignements officiels consignés dans un rapport de M. Thiers, au nom de la commission qui examinait le premier budget du gouvernement nouveau, sur 201 millions de traitements, il y avait 102 millions, ou la moitié environ, en traitements au-dessous de 2,000 francs, 31 millions en traitements de 2 à 3,000 francs, 28 en traitements de 3 à 6,000 francs, et 23 millions seulement en traitements au-dessus de 10,000 fr. Depuis cette époque, des changements assez profonds ont été introduits dans la fixation des traitements. On a augmenté les plus faibles et réduit les plus élevés. Ainsi, l'on a porté celui des juges de septième classe de 1,250 à 1,500 francs, et celui des conseillers des cours royales de cinquième classe de 2,500 à 3,000 francs; cette année, la loi qui a retiré aux juges de paix leurs vacations les a remplacées par une addition de

traitement qui a amélioré la position d'un grand nombre de ces magistrats. La même loi a accordé aux greffiers des justices de paix une augmentation qui met à la charge du budget 650,570 fr. 164,550 francs ont été appliqués à améliorer le sort des professeurs et maîtres d'études dans les colléges royaux des départements. Des augmentations de solde ont été accordées aux lieutenants et sous-lieutenants de toutes les armes, aux capitaines de l'artillerie et du génie, et à quelques autres officiers. Elles ont occasionné une dépense de plusieurs millions. L'indemnité de logement des officiers de marine a été accrue. Les traitements des agents des services des douanes, des contributions indirectes, des tabacs et des forêts, ont été à leur tour augmentés; à cet effet, une somme de plus de 1,700,000 francs a été ajoutée au crédit des trois premiers de ces services. Enfin, sur la provocation de la commission du budget, dans les administrations centrales, tous les appointements inférieurs à 1,500 francs ont dû être portés à ce taux. Pendant que, par un sentiment de justice évidente et presque d'humanité, on assurait ainsi aux fonctionnaires les moins importants une condition moins gênée, les plus élevés subissaient tous de fortes réductions. On réduisait à 80,000 francs les ministres et les présidents des deux chambres, qui en touchaient 120,000, à

40,000 francs l'archevêque de Paris, qui en recevait 100,000, et à 12,000 francs les conseillers d'état, qui en avaient eu 25 sous l'empire et 16 sous la restauration, les magistrats de la cour des comptes, qui en avaient toujours eu 15, et les premiers présidents et procureurs-généraux dans les cours où ils avaient 15,000 francs; les autres chefs de la magistrature éprouvaient des réductions proportionnelles. Les cardinaux voyaient descendre leur traitement de 30,000 francs à 10, les archevêques de 25 à 15, les evêques de 15 à 10, les maréchaux de France de 40 à 30, les autres officiers-généraux de sommes qui, avec la réduction imposée aux maréchaux, s'élevaient à 322,000 francs. Enfin on retranchait 371,800 francs sur les traitements des préfets.

Les proportions indiquées, dans le rapport de M. Thiers, entre les divers taux de traitements, ont donc été modifiées seulement au détriment des plus forts, et, si la dépense totale du personnel s'est accrue de 60 millions, cette augmentation tient au plus grand nombre des emplois, beaucoup plus qu'à l'augmentation des salaires. Dans le budget de 1831, l'effectif de l'armée de terre n'était que de 224,000 hommes, il est de 344,000 au budget de 1845, et l'armée d'Afrique occasionne, par l'état de guerre, des dépenses de solde qui n'existaient pas en 1831. Le crédit de

la marine a été porté de 67 à 107 millions. Les travaux publics ont pris un très grand développement. L'accroissement des recettes a multiplié le nombre des agents chargés d'en faire ou d'en surveiller la perception. A défaut de relevés officiels, d'après les données générales, nous ne croyons pas nous éloigner de la vérité en affirmant que plus de la moitié du nombre total des fonctionnaires n'ont pas un traitement supérieur à 1,500 francs. Après cette somme, plus les traitements s'élèvent, plus diminue, dans une rapide décroissance, le nombre de ceux à qui ils sont accordés. La plupart de ces traitements échappent à tout reproche d'exagération; aussi ne se récrie t-on généralement que contre ceux qui sont les plus élevés. On propose souvent de les réduire comme excessifs, dans la pensée que cette réduction procurerait à l'état une économie considérable. Nous croyons utile de constater les faits à cet égard. Prenons la somme de 10,000 francs comme celle à laquelle commencent ce qu'on appelle les gros traitements, quoiqu'elle mérite assez peu cette qualification. Voici, d'après le budget de 1845, et les renseignements quelquefois incomplets qu'il contient, la liste des fonctions civiles dont la rémunération atteint ou dépasse cette somme. Nous les groupons par catégories, en commençant par les plus forts traitements.

TAUX des APPOINTEMENTS.	NOMBRE de TITULAIRES	NATURE des FONCTIONS.	SOMME TOTALE.
150,000 à 300,000 f.	4	Ambassadeurs	950,000 f.
80,000 à 120,000 f.	17	Ministres secrétaires d'état, ambassadeurs, ministres plénipotentiaires.	1,530,000
40,000 à 70,000 f.	26	Ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, consuls, 2 préfets, 1 archevêque.	1,290,000
24,000 à 36,000 f.	55	21 préfets, 3 archevêques-cardinaux, 3 sous-secrétaires d'état, 15 consuls, 6 magistrats, 6 ministres plénipotentiares, 1 grand-chancelier de la Légion-d'Honneur.	1,541,000
Au-dessus de 20,000 f.	102		5,311,000 f.
20,000 f.	40	7 préfets, 6 magistrats, 8 consuls, 19 directeurs d'administrations centrales.	800,000
17,000 et 18,000 f.	22	13 consuls, 7 magistrats, 2 directeurs.	394,000
16,000 f.	50	48 préfets, 2 magistrats.	800,000
15,000 f.	118	57 magistrats, 9 préfets, 11 archevêques, 29 consuls, 12 directeurs.	1,770,000
15,000 f. et au-dessus.	332		9,075,000 f.
12,000 f.	175	90 magistrats, 68 directeurs d'administration, inspecteurs, 17 consuls.	2,100,000
10,000 f.(1)	141	65 évêques, 9 magistrats, 8 conseillers de l'université, 28 consuls et secrétaires d'ambassade, 16 payeurs, 15 directeurs, chefs de division, etc.	1,410,000
10,000 f. et au-dessus.	648		12,585,000 f.

(1) Quelques directeurs des administrations financières dans les départements, ont des traitements de 10, 11 et 12,000 francs. Le budget n'en donne pas le nombre, qui est peu élevé.

Les receveurs-généraux et particuliers ne sont pas compris dans cet état, parce que leur traitement fixe est inférieur à 10,000 francs, mais leurs remises et taxations composent un émolument annuel qui pour la plupart dépasse cette somme. Si on les ajoute tous, le nombre des titulaires d'emplois sera porté à 1,009, et la somme totale à 17,666,000 francs. Sauf quelques comptables qui touchent des remises dont nous n'avons pas pu faire la répartition, quelques professeurs des facultés de Paris, dont le traitement éventuel est assez élevé, et quelques rares fonctionnaires qui cumulent plusieurs fonctions, cette liste comprend tous ceux qui touchent 10,000 francs et au-delà. C'est avec la somme de moins de 18 millions dont elle se compose que sont rémunérés les présidents des deux chambres, les ministres sécretaires d'état, le conseil d'état, la cour de cassation, la cour des comptes, tous les premiers présidents et procureurs-généraux des cours royales, le corps diplomatique et consulaire entier, tous les archevêques et évêques, tous les préfets, tous les chefs de l'administration, le conseil royal de l'instruction publique, et enfin tous les receveurs-généraux et particuliers, dont les émoluments sont proportionnés à l'importance des fonds qui passent par leurs mains. Cette somme se décompose de la manière suivante entre les divers grands services de l'état :

Présidents des deux chambres, ministres.	11 —	960,000 fr.
Clergé	80 —	938,000
Magistrature	177 —	2,461,000
Instruction publique	8 —	80,000
Diplomatie	149 —	4,582,000
Préfets	87 —	1,735,000
Administrations centrales, etc	120 —	1,677,000
Finances	377 —	5,241,000

On ne peut point accuser de prodigalité ces diverses allocations. Les traitements les plus hauts sont réglés d'après les charges coûteuses qu'imposent les emplois, nous en avons déjà parlé; les autres, d'après l'importance même de la fonction. Loin de trouver ces derniers trop élevés, plusieurs devraient, à notre avis, être augmentés. La plupart des fonctionnaires à qui ils reviennent auraient trouvé dans les professions libres, dans le barreau, dans les lettres, dans les applications de la science, dans l'industrie, des émoluments qui dépasseraient de beaucoup le salaire que l'état leur paie. S'il était permis de comparer aux services publics les entreprises particulières, les grandes sociétés industrielles, les maisons de banque, on y verrait des emplois analogues et très inférieurs obtenir des traitements plus forts. Un exemple montrera cette différence d'une manière frappante : le gouverneur de la banque de France a 60,000 fr. par an, et les directeurs-généraux des régies financières, qui dirigent un personnel immense et président à l'emploi de sommes considérables, n'ont que 20,000 francs.

Pour compléter cet examen, qu'on nous permette de passer rapidement en revue les diverses branches des services publics, en commençant par les administrations centrales qui les résument tous.

On a amélioré la condition des employés de ces administrations. L'honneur en revient à la chambre des députés; mais on a plus songé aux chefs qu'aux employés inférieurs. De plus, les divers départements ministériels sont traités avec une inégalité difficile à expliquer. On en jugera par le tableau suivant de la moyenne des traitements des employés proprement dits, séparés des gens de service.

Affaires étrangères.	5,235 fr.	» c.
Enregistrement et domaines.	4,337	72
Contributions directes	4,353	90
Forêts	3,945	61
Tabacs.	3,597	65
Finances (services centraux).	3,341	22
Douanes	3,300	87
Cultes	3,292	96
Justice.	3,289	»
Marine.	3,212	19
Contributions indirectes.	3,168	23
Intérieur	3,000	85
Guerre.	2,924	72
Agriculture et Commerce	2,836	60
Postes	2,707	90
Travaux publics.	2,505	59
Instruction publique.	2,433	07

Des emplois identiques, ceux de la comptabilité par exemple, obtiennent un salaire très dif-

férent d'un ministère à l'autre. Il est manifeste que ces traitements ont été réglés au hasard; des ministres plus influents ou plus hardis ont obtenu des allocations que leurs collègues n'ont pas osé demander ou n'ont pas su justifier. La nature de chaque emploi et les besoins qui lui étaient propres n'ont pas été pesés et appréciés en eux-mêmes. Sous ce régime, la gêne et la souffrance sont dans les derniers rangs. Beaucoup d'employés pères de famille, ne trouvant point dans leurs appointements des moyens suffisants d'existence, sont obligés de se livrer à d'autres travaux, qui fatiguent leur esprit, les détournent de leurs devoirs, et quelquefois compromettent leur indépendance et leur considération personnelle.

Cette ressource même n'est point laissée aux magistrats, à qui leur caractère défend de se livrer à aucune opération et de se mettre à la solde de personne. Sur 630 conseillers de cours royales, poste important auquel tous ne peuvent point parvenir et que très peu dépassent, 476 ne reçoivent que 3,000 francs par an. La plupart habitent des villes où la vie est chère; tous sont assujétis à une tenue, à des convenances domestiques qui rendent encore plus onéreuse l'insuffisance de ces traitements. Sur 361 présidents de première instance, placés dans une situation analogue, obligés à une certaine représentation, 328 tou-

chent de 2,250 à 2,700 francs, 341 juges d'instruction de 1,800 à 2,100 francs, 692 juges sur 827 de 15 à 1,800 francs; les traitements des officiers du parquet sont calculés sur la même échelle; les magistrats qui obtiennent davantage n'ont encore qu'une rémunération très réduite. Il est bon sans doute que les hommes qui ont le devoir et l'honneur de rendre la justice soient attachés au sol et liés aux intérêts de leurs concitoyens par un patrimoine personnel; mais cette règle ne doit pas dégénérer en privilège, et il serait juste au moins que la fonction couvrît les charges qu'elle impose. On peut reprocher aussi aux traitements de la magistrature de n'être pas en rapport avec la gradation des fonctions. Entre le président de chambre dans une cour royale et le premier président, entre l'avocat-général et le chef du parquet, la différence de la rémunération est trop grande, et le gouvernement, au-dessous des emplois principaux, n'a pas à sa disposition des situations intermédiaires avec lesquelles il puisse récompenser suffisamment les magistrats distingués qu'ils ne peut appeler au premier rang.

On a déjà vu à quel taux sont descendus les traitements des archevêques et des évêques. Ceux du clergé inférieur sont réglés comme il suit :

554	curés de première classe, à	1,500
2,485	— de seconde classe, à	1,200
1,400	desservants, à	1,000
400	— à	900
26,401	— à	800

Dans la plupart des diocèses, les fidèles suppléent à l'insuffisance de ces allocations; mais il en est où ce supplément fait défaut presque en totalité. Les pasteurs protestants, qui n'ont pas de traitement éventuel, touchent les sommes ci-après :

9 à Paris	3,000 fr.
64	2,000
100	1,800
511	1,500

les grands rabbins du culte israélite ont de 3 à 6,000 francs; les rabbins communaux de 300 à 1,000 fr.

On ne peut expliquer la médiocrité des traitements assignés aux hommes éminents qui occupent les premiers postes de l'université qu'en remarquant qu'ils réunissent tous plusieurs fonctions entre leurs mains. Les fonctionnaires plus spécialement chargés de la direction ou de la surveillance administrative jouissent rarement de cette compensation. Le traitement des recteurs qui sont préposés à tout un ressort académique, c'est-à-dire à plusieurs départements, est de 7,200 dans 5 ressorts, et de 6,000 dans 21 autres. Les inspecteurs-généraux reçoivent aussi 6,000 fr. Quant au professeurs des collèges royaux et com-

munaux, voici en nombres ronds les moyennes de leurs traitements fixes et éventuels d'après les documents publiés par le département de l'instruction publique.

COLLÈGES ROYAUX	PROVISEURS.	CENSEURS.	PROFESSEURS 1er ordre.	2e ordre.	3e ordre.
De Paris. . .	8,600 fr.	5,500 fr.	5,000 fr.	4,500 fr.	4,000 fr.
De 1re classe.	6,000	4,000	3,500	3,300	3,000
De 2e — .	5,000	2,900	2,700	2,500	2,300
De 3e — .	4,000	2,400	2,300	2,100	1,800

Le traitement légal des fonctionnaires des collèges communaux est, selon la classe et le grade, de 2,400 fr., 1,800 fr., 1,600 fr., et 1,400 francs; mais, dans la plupart de ces collèges, les allocations des villes restent au-dessous des prescriptions des ordonnances. Parmi les fonctionnaires attachés aux 148 collèges de plein exercice, 233 seulement ont un traitement égal ou supérieur au *minimum* fixé. Les autres touchent en moyenne 1,200 fr. par an, et, comme le disait M. Villemain en 1843, on ne peut songer sans peine aux privations qu'un traitement si modique impose à tant d'hommes estimables. La situation des instituteurs primaires est encore plus précaire. La loi n'oblige les communes à leur assurer qu'un traitement de 200 fr., et quoique cette somme soit toujours plus ou moins dépassée, soit par les communes elles-mêmes, soit par les rétributions des familles qui ne sont pas

tout-à-fait indigentes, il est indispensable de venir au secours de ces fonctionnaires si intéressants, si dignes et si nombreux.

Au-dessous des préfets, dont aucun n'a moins de 10,000 fr., se trouvent les sous-préfets au nombre de 277. 228 n'ont que 3,000 fr. de traitement, 21 reçoivent 4,000 fr. et, à compter de 1846, 28 toucheront 6,000 fr. Personne n'ignore que ces fonctionnaires sont, dans leur arrondissement, les principaux représentants du pouvoir administratif, et qu'un grand nombre habitent des cités populeuses.

Depuis 1804, les traitements des ingénieurs des ponts-et-chaussées sont restés les mêmes. On a seulement accordé 200 fr. d'augmentation aux ingénieurs ordinaires de première classe, et 1,000 fr. aux inspecteurs divisionnaires. Le budget de 1845 les reproduit avec cette seule modification :

Inspecteurs divisionnaires.	9,000 fr.
— — adjoints.	8,000
Inspecteurs en chef directeurs.	6,000
Ingénieurs en chef de 1re classe.	5,000
— — de 2e —	4,500
Ingénieurs ordinaires de 1re classe.	3,000
— — de 2e —	2,500
Aspirants et élèves.	1,800

Les ingénieurs des mines ont les mêmes traitements, selon le grade. Pour les apprécier, il faut se reporter aux services que rendent ces fonc-

ARMÉE DE TERRE.

OFFICIERS GÉNÉRAUX.	traitements fixes.	frais de représentation.	logement et ameublem.	fourrages.
Maréchal de France. . . .	30,000 fr.	»	»	»
Lieutenant-général. . . .	15,000	5 à 9,000 fr.	2,400 fr.	6 chevaux (2,190 f.
Maréchal-de-camp	10,000	2 à 2,500	1,600	4 — (1,460 f.)

OFFICIERS SUPÉRIEURS	état-major et génie.	artiller.	cavaler.	infanter.	représentation.	logement et ameubl.	fourrages.
Colonel.	6,250 fr.	6,750 f.	5,500 f.	5,000 f.	2 à 2,400 f.	1,290 f.	2 (730 f.)
Lieutenant-colonel. .	5,300	5,700	4,700	4,300	800 f. en cas de commandement.	1,120	Id.
Chef d'escadron et de bataillon . . .	4,500	4,900	4,000	3,600		960	Id.

OFFICIERS.		état-major et génie.	artiller.	cavaler.	infanter.	logement et ameublem.
Capitaines.	1re classe. . .	2,800 fr.	3,000 f.	2,500 f.	2,400 f.	540 fr.
	2e classe. . .	2,400	2,600	2,300	2,000	

	état-major.	génie.		artiller.	cavaler.	infanter.	logement et ameublem.
Lieutenants.	1,800 f.	1e cl.	1,850	2,050	1,800	1,600	360
		2e cl.	1,650	1,850	1,600	1,450	
Sous-lieutenants.	1,450		»	»	1,500	1,350	»

ARMÉE DE MER.

OFFICIERS GÉNÉRAUX.	APPOINTEMENTS à terre.	à la mer.	TRAITEMENT DE TABLE (PAR JOUR). command. en chef.	command. en s.-ordre
Amiral. . . .	30,000 f.	»	»	»
Vice-amiral. .	15,000	3,000 f.	60 f.	50 f.
Contre-amiral.	10,000	2,000	55	40

OFFICIERS SUPÉRIEURS.		appointem. à terre.	SUPPLÉMENTS DIVERS. états-majors des divisions.	appointem. à la mer.	TRAITEMENT DE TABLE. commandant une division.	commandant un bâtiment.
Capitaines de vaisseau.	1e cl.	5,000 f.	3,460 f.	5,840 f.	35 f.	24 f.
	2e cl.	4,000	2,860			
Capitaines de corvette.	1e cl.	3,500	2,020	3,840		18
	2e cl.	3,000	1,720			

AUTRES OFFICIERS.	appointem. à terre.	états-majors. des divisions.	compagn. à terre.	appointem. à la mer.	traitem. de table (par jour).
Lieutenants de vaisseau, 1re cl.	2,500 fr.	760 à 1,160 fr.	860 fr.	2,000 fr.	12 fr.
Lieutenants de vaisseau, 2e cl.	2,000		760		
Enseignes	1,500	»	540	1,200	»
Élèves . . 1re cl.	1,000	»	»	»	»
Élèves . . 2e cl.	600	»	»	»	»

Les officiers-généraux pourraient être considérés comme traités avec munificence, si l'on ne réfléchissait pas que ces hautes positions militaires sont achetées par de longues années de fatigues, de dévouement et de rudes épreuves, et que ceux qui les occupent consacrent leur vie entière à la défense de l'état, pour lequel beaucoup ont versé leur sang. Quant aux grades inférieurs, qui, dans l'armée comme dans les autres carrières, sont le lot du plus grand nombre, ils n'obtiennent qu'une rémunération modique.

Nous aurions voulu présenter quelques comparaisons empruntées aux gouvernements étrangers; mais, indépendamment de la difficulté d'obtenir des documents certains et officiels, ces comparaisons sont rarement exactes : les emplois n'ont ni les mêmes noms ni les mêmes attributions; la valeur de l'argent, et par suite le prix des choses nécessaires à la vie, offrent des dissemblances profondes; enfin, le caractère des institutions, l'esprit des gouvernements, l'état même des finances, entraînent des conséquences difficiles à apprécier et dont il faudrait tenir

compte. Par exemple, les juges de l'Angleterre, ses officiers-généraux, son clergé, touchent des appointements qui dépassent souvent 100,000 fr. En Belgique, au contraire, les ministres n'ont que 21,000 francs par an. Ni l'un ni l'autre de ces tarifs ne peut servir de modèle à la France. M. de Tocqueville a observé avec beaucoup de vérité que, dans les états démocratiques, on donne ordinairement des traitements élevés aux fonctionnaires d'un rang secondaire, et que l'on se montre parcimonieux envers les principaux agents. Les mesures prises en France depuis 1830 confirment la justesse de cette observation; elle ressort aussi du budget de la Belgique et notamment du taux des traitements qui y sont accordés à la magistrature. Le premier président et le procureur-général de la cour de cassation ne reçoivent que 14,000 fr., ceux des cours d'appel que 9,000 fr. En revanche, aucun conseiller de cour d'appel n'a moins de 6,000 fr., aucun juge de première instance moins de 2,800 fr. Les traitements correspondants de nos magistrats descendent, comme on l'a vu, fort au-dessous de ces *minimums*. Il est vrai qu'aux États-Unis il n'y a pas de très gros traitements : celui du président de la république n'est que de 132,000 fr.; mais les emplois secondaires obtiennent autant, et les derniers emplois beaucoup plus qu'en France. Le secrétaire du sénat et celui de la chambre des re-

présentants ont un traitement de 15,900 fr.; aucun employé n'a moins de 3,710 fr. dans les bureaux du sénat, et moins de 7,950 dans ceux de la chambre des représentants. Les bureaux de la trésorerie générale composent dix divisions, dont les chefs touchent 15,900 fr.; les chefs de bureau reçoivent 9,010 fr., et aucun commis n'a d'appointements inférieurs à 4,240 fr.

Quoi qu'il en soit, et pour ne parler que de la France, le système suivi pour la rémunération des emplois nous paraît de nature à provoquer plusieurs critiques sérieuses. Premièrement, pour commencer par les moins générales, l'échelle des traitements n'est pas toujours d'accord avec la hiérarchie. Dans l'université et dans la magistrature, certaines fonctions reçoivent moins que d'autres auxquelles elles sont supérieures. Le fonctionnaire est quelquefois obligé de sacrifier son émolument à son avancement; c'est une contradiction choquante et qui doit cesser. En second lieu, on peut reprocher à ce système de ne point assez faire la part de l'éducation plus polie, de l'intelligence plus étendue, des connaissances plus profondes qui sont requises dans certains services. Les emplois des finances sont les mieux rétribués. Ceux des carrières que nous pourrions appeler savantes ou lettrées, obtiennent au contraire les plus faibles rémunérations : nous voulons parler de la magistrature, de l'université

et des ponts-et-chaussées. Pour preuve, il suffit de comparer le traitement du premier fonctionnaire d'une administration financière du chef-lieu du département, avec le premier fonctionnaire de chacun de ces services. Nous prenons notre exemple dans les contributions indirectes, service qui n'est pas le mieux rémunéré.

Le directeur de département des contributions indirectes a un traitement de	7,200 à 12,000 fr.
L'ingénieur en chef.	4,500 à 5,000
Le recteur, qui a plusieurs départements dans son ressort.	6,000 à 7,200
Le président du tribunal.	2,250 à 6,000

La comparaison serait bien autrement frappante, si elle s'établissait avec les receveurs-généraux et particuliers des finances. Loin de nous la pensée de créer des catégories de fonctionnaires pour leur attribuer un mérite différent; au contraire, nous nous plaignons de l'inégalité établie entre des situations de la même importance, ou qui ne sont pas séparées par un assez grand intervalle pour justifier la différence des salaires. Il est juste sans doute d'avoir égard à la considération plus grande attachée aux fonctions qui sont le moins rétribuées ; mais ne doit-on pas leur tenir compte des longues études qu'elles ont exigées, des obligations qu'elles imposent, des qualités de l'esprit qu'elles réclament? et, à supposer même qu'elles ne dussent pas être mises

sur un pied d'égalité, est-il convenable, sous le rapport des traitements, de les placer à une telle distance des autres? A ces critiques, nous en ajoutons une dernière : nous pensons qu'un grand nombre de traitements sont trop faibles.

En thèse générale, l'état doit rémunérer sans parcimonie ceux qui le servent. Il ne peut compter sur le zèle, sur l'exactitude et sur la capacité que comporte chaque emploi, qu'autant qu'il assure au moins l'existence aux derniers agents, l'aisance à ceux qui sont dans les rangs intermédiaires, et une situation élevée à ceux qui occupent les premiers postes. Il faut que les dépositaires de son autorité soient contents de lui, pour qu'à son tour il soit content d'eux; il faut que la condition qui leur est faite les affranchisse au moins des premiers soucis de l'existence domestique, sans quoi ils ne donnent à la chose publique qu'une attention distraite et un cœur troublé. Il faut que l'état puisse, quand les fonctions le requièrent, obtenir d'eux le sacrifice entier de leur temps et l'application exclusive de leur esprit. Il faut enfin que les traitements soient en rapport avec le taux général des salaires dans les positions correspondantes des carrières libres et avec les exigences sociales. Les dépenses qu'entraîne une suffisante rémunération des fonctions publiques ne sont point perdues. En effet, les fonctions mal payées sont mal remplies,

et trop souvent il devient nécessaire de suppléer à de mauvais services par une ruineuse augmentation dans le nombre des agents. Nous admettons qu'on porte en compte la stabilité des emplois publics et l'honneur attaché au service de l'état, mais ces avantages ne peuvent jamais influer sur la partie du salaire qui est destinée à pourvoir à des nécessités réelles.

Des raisons spéciales à chaque catégorie de fonctionnaires, en les classant d'après le rang, corroborent ces considérations générales. Souvent les plus humbles sont préposés aux devoirs les plus délicats. Une foule d'agents exercent la surveillance dans l'intérêt des douanes, des contributions indirectes et d'autres impôts; ils sont exposés à toutes les séductions tentées par des artisans de fraude qui ne reculent devant aucun moyen. De simples gardiens veillent sur des dépôts d'un grand prix. Un garçon de bureau a tous les cartons à sa merci. On trouverait bien peu d'agents de cet ordre de qui les plus grands intérêts ne dépendent à quelque degré. Leur assurer à tous des ressources telles que les besoins de la vie ne viennent jamais mettre leur probité en péril est un devoir de prudence et presque de loyauté. Dans les rangs intermédiaires, d'autres nécessités parlent. Là viennent chercher une existence honorable les enfants de nos classes moyennes, dont le patrimoine est souvent absorbé

par les frais d'une éducation dispendieuse. On leur impose des devoirs pesants. Le plus souvent on leur interdit toute opération étrangère à leurs fonctions, soit qu'on les leur défende formellement, soit qu'on ne leur laisse aucun loisir pour s'y livrer. Partout on leur fait une loi impérieuse de repousser loin d'eux, comme un déshonneur, tout autre produit de leur emploi que le salaire payé par l'état. Ce salaire doit donc satisfaire aux besoins légitimes de la famille. Il est fixe et s'accroît bien lentement, quand il s'accroît. Il n'y a point de jour de ruine pour le fonctionnaire, grand avantage sans doute; mais il n'y a jamais non plus pour lui de ces produits extraordinaires qu'une bonne chance apporte au négociant, à l'avocat, au médecin, et qui permettent de composer une réserve contre les évènements domestiques, les maladies, les deuils. Quant aux rangs les plus élevés, il y faut moins considérer le fonctionnaire même que l'intérêt public. Il y a intérêt public, en effet, à ce que chaque carrière offre quelques postes éminents qui soient le point de mire des ambitions et un aliment à l'émulation de tous les inférieurs. Il y a intérêt public à ce que, pour les emplois où le mérite doit être à la hauteur des devoirs, l'état puisse aussi parfois disputer aux professions libres les hommes qui s'y sont distingués, et leur offrir un salaire qui ne soit pas disproportionné avec leurs revenus

antérieurs. Il y a intérêt public à ce que des emplois qui entraînent des charges coûteuses ne soient pas, par un privilège contraire à l'esprit de nos institutions, exclusivement réservés aux classes opulentes, seules capables de supporter ces charges (1). Il y a intérêt public enfin, sous un autre rapport, à ce que des ministres puissent attacher à leur fortune, par la solidarité de situations éminentes, les hommes dont le concours dans le parlement consolide une administration et lui assure la longue adhésion des pouvoirs politiques.

Quelque graves que soient ces considérations, nous n'entendons pas en conclure que le budget doive subir l'énorme fardeau d'une augmentation générale des traitements publics. Il en est beau-

(1) Ces principes sont admis par le gouvernement de l'Union américaine. On en jugera par l'extrait suivant d'un rapport du secrétaire d'état du trésor du 6 décembre 1830 : « Dans plusieurs districts, il y aura lieu d'augmenter les rémunérations des employés de la douane, parce que ces rémunérations sont insuffisantes pour assurer le bien-être, et ne sont pas proportionnées à l'importance des services rendus par ces conservateurs du revenu public. Les traitements attribués à nos ministres près des gouvernements étrangers sont tout-à-fait au-dessous de ce qui convient pour assurer la dignité de leur position et l'aisance de leurs familles. Dans quelques cours, et précisément près de celles avec lesquelles les États-Unis entretiennent le plus de relations, les dépenses que leur situation impose à nos ministres sont si onéreuses, qu'il faut que leur fortune personnelle supplée à l'insuffisance de leur traitement. La tendance d'un pareil état de choses serait de faire attribuer aux riches l'exercice de ces hautes missions, ce qui est en désaccord avec le génie de nos institutions. »

coup dont le taux est convenablement réglé. Les autres pourraient être améliorés sans une dépense extraordinaire. Nous croyons même qu'il serait possible d'établir une juste et suffisante rémunération de tous les emplois sans grever l'état. On atteindrait ce résultat en réduisant le nombre des fonctionnaires. Même avec les exigences de nos formes constitutionnelles et de nos institutions administratives, nous pensons que les fonctionnaires sont trop nombreux en France. C'est surtout dans la magistrature et les administrations centrales qu'il y a superfétation. On pourrait aussi, dans beaucoup de branches du service public, simplifier les formes, et supprimer des rouages qui occupent un personnel considérable. Nous nous bornons à ces indications. Cette question est trop grave pour que nous la traitions incidemment; nous la livrons aux méditations des hommes publics, et nous en appelons à l'expérience de tous les esprits pratiques.

VIII.

Retraites et pensions.

Le fonctionnaire a consacré de longues années au service public, et accompli religieusement les devoirs dont nous avons tracé la rapide esquisse. Il souhaite le repos de la famille et de la vie privée.

Peut-être doit-il renoncer à des fonctions auxquelles il n'apporterait plus assez de vigueur et d'intelligence. A ce terme de la carrière, les droits des diverses classes de fonctionnaires ne sont point les mêmes. L'officier qui a donné trente ans à la patrie est considéré comme lui ayant payé sa dette, et peut, quand il lui plaît, se faire admettre à la retraite; s'il n'a pas usé de cette faculté, les lois ou les règlements fixent une époque fatale à laquelle la retraite est de plein droit prononcée. Dans les services civils, l'administration décide seule si l'intérêt du service exige que le fonctionnaire âgé ou infirme ait un successeur. La décision est prise d'après les circonstances, sur le rapport des chefs intermédiaires, quelquefois après une instruction approfondie. Les magistrats, en vertu de l'inamovilité dont ils jouissent, ne peuvent être mis à la retraite que de leur gré. Une loi, rarement appliquée, autorise toutefois le roi, sur l'avis conforme des cours royales, à faire descendre du siége ceux qui sont atteints d'une incapacité constatée.

Après la retraite ordonnée, quel sort attend le fonctionnaire? Sera-t-il condamné à la misère, ou obtiendra-t-il un dernier prix de ses services? De tout temps, la dette de l'état envers les hommes qui lui ont consacré leur vie a été proclamée. Aucun esprit sage ne pourrait la nier. Les pensions de retraite sont le complément des

salaires et appartiennent au même ordre d'intérêts; comme le salaire, elles contribuent à donner au fonctionnaire le calme de l'esprit, en le délivrant de la préoccupation de l'avenir ; elles l'attachent par un lien qui se resserre chaque jour davantage; elles compensent en partie la médiocrité des traitements, parce qu'elles rendent moins nécessaires les économies que la prudence conseille dans les professions privées. D'ailleurs, l'état ne pourrait s'exposer à l'humiliation de voir ceux qui lui ont donné les jours de la jeunesse et de la maturité, passer leur vieillesse dans le dénuement et l'indigence. L'ancien régime accordait des pensions, mais les charges vénales ne comportaient point cette rémunération, et la justice des récompenses accordées à de longs services était méconnue, en présence des prodigalités ruineuses d'une faveur sans frein. L'assemblée constituante reconnut le principe; toutefois le souvenir de récents et innombrables abus, dont les suites pesaient encore sur le trésor, lui dicta des dispositions trop restrictives.

En ce moment, le régime des pensions n'est organisé d'une manière normale que dans les armées de terre et de mer. Tout officier, après trente ans de service, peut faire liquider sa pension. Ce temps est réduit à vingt-cinq ans pour les officiers de la marine. Chaque année au-delà de ce terme ainsi que les années de campagnes

procurent une augmentation ainsi fixée dans les divers grades :

GRADE.	A TRENTE ANS DE SERVICE.	AUGMENTATION POUR CHAQUE ANNÉE AU-DELA DE TRENTE ANS OU POUR CHAQUE ANNÉE DE CAMPAGNE.	MAXIMUM A CINQUANTE ANS DE SERVICE, CAMPAGNES COMPRISES.
Lieutenant-général et vice amiral.	4,000 fr.	100 fr.	6.000 fr.
Maréchal-de-camp et contre-amiral. . . .	3,000	50	4,000
Colonel et capitaine de vaisseau.	2,400	30	3,000
Lieutenant-colonel. .	1,800	30	2,400
Chef de bataillon et d'escadron, major et capitaine de corvette.	1,500	25	2,000
Capitaine et lieutenant de vaisseau	1,200	20	1,600
Lieutenant et lieutenant de frégate. . .	800	20	1,200
Sous-lieutenant et élève de marine. . .	600	20	1,000

Les blessures donnent droit à la pension de retraite, lorsqu'elles sont graves et incurables, et qu'elles proviennent d'évènements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Aucune pension n'est donnée aux maréchaux de France et aux amiraux qui conservent jusqu'à la mort leur titre et leur traitement. Par un privilège analogue, mais moins étendu, les officiers-généraux ne sont admis à la retraite que sur leur demande. A un âge déterminé, ils entrent dans la réserve, et, en temps de guerre, ceux qui composent cette catégorie pourraient encore être employés. Ils y touchent un traitement plus élevé que la pension de retraite. Au 1er janvier 1845, la dette contractée par l'état pour les pensions

militaires dépassait 41 millions. Pour les retraites ainsi que pour les traitements, des faveurs extraordinaires sont accordées aux grades les plus élevés : les mêmes raisons les justifient. L'armée de mer est traitée comme l'armée de terre. Seulement, les officiers-généraux de la première n'entrent jamais dans la section de réserve qu'à soixante-huit et soixante-cinq ans; ceux de la seconde y sont placés trois ans plus tôt, à moins qu'une décision exceptionnelle ne les maintienne encore, pendant ce temps, dans la section d'activité. On se plaignait du pouvoir discrétionnaire que cette disposition laissait au gouvernement, qui en avait abusé. On ne l'a pas admise dans la loi relative à la marine, votée après celle sur l'armée de terre. Telle est la seule raison de cette différence qui devrait disparaître.

Les services civils sont régis par des dispositions incohérentes, confuses, incomplètes. Il est des fonctions qui n'obtiennent point de pensions, les unes, soit que l'on ait pensé qu'elles pouvaient se prolonger jusqu'à la mort sans inconvénients graves, soit que l'on ait reculé devant l'énormité du fardeau que l'état se serait imposé : le clergé est dans cette catégorie ; les autres, parce que, la rémunération consistant en remises sur les recettes effectuées, on les a considérées moins comme un emploi salarié que comme une entreprise à forfait : dans cette caté-

gorie se trouvent les percepteurs des contributions indirectes. Les services auxquels des pensions sont accordées se partagent en deux classes. La première est sous le régime fondé par la loi de 1790 et modifié par quelques décrets postérieurs. On y a droit à une pension après trente ans de services et à soixante ans d'âge, sauf les exceptions fondées sur des infirmités contractées dans l'exercice des fonctions. La pension est du sixième du traitement des quatre dernières années d'exercice, et s'accroît du trentième des cinq-sixièmes pour chaque année de service au-delà de trente ans. A cette classe appartiennent le conseil d'état, la cour des comptes, les préfets et sous-préfets et un très petit nombre d'autres fonctionnaires. Ces pensions sont payées par le trésor et figurent au budget de 1845 pour 1,370,000 fr. La seconde classe, de beaucoup la plus nombreuse, est celle des pensions établies sur des fonds de retenues. Ce système fut imaginé pour suppléer tant à l'insuffisance des fonds affectés par la loi de 1790 aux pensions de retraite qu'à l'extrême modicité du tarif qu'elle avait adopté. Les employés pensèrent à faire eux-mêmes, à l'aide de retenues sur leurs traitements, les fonds nécessaires à une plus large rémunération. Le gouvernement se prêta avec empressement à une combinaison qui le déchargeait de sa dette, et pendant longtemps il en recueillit les

avantages sans être obligé d'en faire les frais; mais le produit des retenues ne suffisait point pour le service des pensions telles qu'elles avaient été fixées : les caisses se trouvèrent en déficit, et en ce moment le trésor public, par un sentiment de justice et dans l'intérêt même de l'administration, consent, bien qu'il pût en droit rigoureux ne point se soumettre à ce sacrifice, à accorder aux caisses de retenues des subventions annuelles qui dépassent 10 millions. Les conditions auxquelles ces pensions sont accordées ne sont pas toutes les mêmes, chaque administration ayant fondé séparément sa caisse et en ayant arrêté les règlements. En général, la pension n'est accordée qu'après trente ans de services et à soixante ans d'âge, et elle est fixée à la moitié du traitement des dernières années d'exercice. Aucune ne peut dépasser 6,000 fr. Dans cette catégorie se trouvent les administrations centrales, la magistrature, l'université, les ponts-et-chaussées, le corps diplomatique et consulaire, c'est-à-dire le plus grand nombre des fonctionnaires.

Un régime dépourvu d'ensemble et d'unité, et sous lequel les droits mêmes des employés pouvaient être mis en question, appelait nécessairement l'attention du gouvernement et des chambres, et depuis quinze ans des efforts nombreux et répétés ont été faits pour le remplacer par une loi nouvelle et générale. L'examen des

mesures à prendre soulève une foule de difficultés. Il faut, en effet, régler l'âge et la durée de services qui donnent droit à la pension, en fixer la quotité d'après les éléments divers qui doivent entrer dans ce calcul, examiner les situations exceptionnelles qui résultent d'infirmités ou d'accidents, décider si les veuves participeront à la pension, dans quels cas et dans quelles proportions, rechercher enfin toutes les précautions propres à garantir d'une part le service public contre la conservation d'employés incapables ou affaiblis, et d'autre part le trésor contre la trop prompte admission à la retraite d'employés encore utiles et suffisants, quoiqu'ils aient l'âge et le temps de service exigés. Il faut enfin considérer chaque branche du service séparément, et dans chaque branche les classes diverses dont elle se compose, pour étudier les circonstances spéciales qui peuvent réclamer un régime à part. Il n'est pas une de ces questions qui ne soit complexe et délicate. Nous nous contenterons de quelques réflexions sur les bases même du système.

Pour affranchir l'état d'une charge pesante, et pour empêcher le retour de ruineux abus, on a fait une proposition qui, pendant quelque temps, a rallié des opinions nombreuses. On avait imaginé de créer des caisses d'épargne exclusivement composées des retenues faites sur les traitements, d'ouvrir à chaque fonctionnaire un compte dis-

tinct sur lequel seraient portées ces retenues, accrues de l'intérêt composé et d'une part proportionnelle dans le reliquat des comptes des employés qui décéderaient : combinaison qui réunissait les chances aléatoires d'une tontine et les produits certains de l'accumulation. On affirmait que ces éléments réunis devaient procurer à chaque fonctionnaire une somme supérieure au montant des pensions actuelles, et l'on proposait même, au lieu d'une simple pension viagère, de lui constituer un capital dont le revenu devait, disait-on, lui suffire. Les calculs d'un savant mathématicien, rapporteur de la chambre des députés, ont démontré la fausseté de ces promesses. Il était évident, d'ailleurs, indépendamment de tout calcul, que si, dans le système proposé, les ressources des caisses d'épargne étaient les mêmes que dans les anciennes caisses de retenues ou dans les combinaisons du gouvernement, elles ne pouvaient, malgré l'artifice des chiffres, donner des résultats supérieurs. Une objection empruntée à de plus hautes considérations devait faire rejeter ce système. On pouvait lui reprocher de reposer sur un principe erroné, en ce qu'il tendait à présenter l'état comme affranchi de toute dette envers ses anciens serviteurs.

Dans les derniers projets de loi, le gouvernement a proposé de reconnaître cette dette, et en conséquence de faire payer par le trésor public,

directement, les pensions de tous les fonctionnaires civils, comme il paie celles de l'armée. Nous approuvons cette pensée à laquelle la chambre des députés a donné son adhésion. Le fonctionnaire ne doit être livré à aucune chance, ni quant à la quotité, ni quant au paiement exact et intégral de la pension. Cette double assurance ne peut résulter que d'un engagement formel pris par l'état; tout autre système la détruit. Cependant, tout en déclarant l'état débiteur direct, on a proposé, pour soulager le trésor, de maintenir les retenues imposées aux fonctionnaires, lesquelles s'élèvent à présent à 5 pour 100 dans tous les services. Nous croyons qu'on n'aurait pas pensé à créer ces retenues, si elles n'avaient pas déjà existé, mais on n'a trouvé aucun inconvénient à maintenir un prélèvement établi depuis longues années, et auquel les fonctionnaires sont habitués. On a allégué d'ailleurs que des pensions dont les fonds étaient ainsi fournis par ceux même à qui elles étaient destinées, constituaient pour l'état une dette doublement sacrée, fondée qu'elle était à la fois et sur les services accomplis, et sur les retenues supportées par les fonctionnaires; on a pensé que le paiement en serait d'autant mieux assuré contre les mesures de nécessité publique que pourraient provoquer une guerre, une crise financière, mesures qui n'épargneraient pas des pensions qu'on pourrait

considérer seulement comme des concessions de faveur et presque de munificence publique. Ces raisons sont sérieuses, mais elles ne nous paraissent pas sans réplique, et nous croyons que l'état n'aura entièrement payé sa dette que quand il accordera des pensions sans une retenue préalable. En réalité, le système des retenues n'est qu'une fiction, dès que le trésor public est constitué débiteur. On ne comprend ce système que quand la quotité de la pension dépend du produit des retenues, et quand les employés les administrent eux-mêmes en quelque sorte, et se les partagent : c'est ainsi que les choses devaient se passer sous le régime des caisses de retenues; mais quand l'état est déclaré débiteur, débiteur dans tous les cas, débiteur d'une pension dont le montant est invariablement fixé à l'avance, la retenue n'est qu'une réduction de traitement, et il est un cas où elle peut motiver les plaintes les plus légitimes. En effet, on a toujours admis avec raison que l'employé destitué perd tout droit à la pension : dans le système des pensions sans retenues, cette peine est juste et naturelle, car l'état ne doit pas récompenser des services qui, interrompus par la faute de l'employé, n'ont pas eu la durée requise; dans le système des retenues, au contraire, cette peine a l'apparence d'nne confiscation, car le trésor semble s'emparer des sommes que l'employé est censé avoir

versées lui-même à la caisse. Il n'est pas vrai, du reste, que les retenues doivent donner plus de sécurité aux pensionnaires. S'il arrivait que l'état fût assez malheureux et sa loyauté assez ébranlée pour qu'on songeât à ne plus payer les pensions, l'intérêt qui s'attacherait aux sacrifices faits par les employés n'opposerait qu'une impuissante barrière à cette banqueroute. Il ne faut pas dénaturer les institutions dans la prévision des jours de désastres publics, et c'est tomber dans une contradiction manifeste que de prévoir ces désastres comme supérieurs à toutes les règles, et de penser qu'on pourra en conjurer les suites par l'influence des principes de la morale et de la justice. Nous pensons donc que le système qui met les pensions au compte du trésor a pour conséquence logique et nécessaire de supprimer la retenue. C'est le régime déjà admis pour l'armée. Si, conformément à cette opinion, la retenue cessait d'être exercée, faudrait-il réduire proportionnellement les traitements de ceux qui la subissent aujourd'hui, ou devraient-ils profiter du bénéfice qui résulterait de cette dispense? La réponse à cette question est subordonnée à l'état des finances et aux besoins réels des fonctionnaires. Nous avons assez fait connaître notre pensée pour n'avoir pas besoin de dire que nous pencherions pour la solution qui leur serait la plus favorable.

A plusieurs reprises, la chambre des députés a insisté pour qu'une même loi réglât les pensions de tous les fonctionnaires civils, et ses dernières commissions se sont appliquées à rattacher aux lois proposées les services qui avaient été laissés en dehors. On a sacrifié à ce désir d'uniformité l'avantage d'obtenir une loi sur les pensions des administrations financières, les plus importantes par le nombre, et qui depuis longtemps seraient soumises à une règle définitive, si l'on eût consenti à les séparer des autres. Qu'une seule loi embrasse donc tous les services, cela est plus conforme aux habitudes de notre législation; mais il serait très regrettable que cette réunion fît oublier des différences essentielles. On a vu, à l'occasion des salaires, l'inégalité de ceux qui sont accordés à certains services comparés à d'autres. Nous ne voudrions pas que cette inégalité s'étendît aux pensions. Les fonctionnaires qui reçoivent les traitements les plus faibles sont ceux qui éprouvent dans la vieillesse le plus de besoins. Des raisons sur lesquelles nous ne voulons pas insister, ne permettent point d'assurer moins d'aisance à la vieillesse du magistrat ou du professeur qu'à celle de l'employé des douanes ou des contributions indirectes. Des faveurs exceptionnelles peuvent être accordées aux premiers, au moins au terme de leur carrière, et elles ne seraient pas de nature à surcharger le

trésor, car ceux pour qui nous les sollicitons ne forment pas le dixième du nombre total.

—

Nous avons suivi le fonctionnaire dans tout le cours de son existence, à ses premiers pas dans la carrière, au sein de ses fonctions, dans la retraite accordée à ses vieux jours. La théorie générale des lois qui doivent le régir dans ces diverses situations est simple et facile à analyser. Au début, les principes d'une société libre et soumise à la loi de l'égalité appellent au service de l'état quiconque a fait ses preuves et donné des gages de capacité. L'aptitude est la condition première, la condition permanente imposée au fonctionnaire; elle détermine son admission et plus tard son avancement. Ainsi se trouve appliquée la règle sociale qui confère le pouvoir au plus digne; ainsi se trouvent garantis les intérêts publics, toujours confiés aux mains les plus habiles. L'admission du fonctionnaire l'associe à l'état. Dans cette association, il apporte ses travaux, son intelligence, des soins constants et assidus. Il sera probe et discret, obéissant à ses chefs, exact, ferme et empressé envers le public, soucieux de sa dignité, même dans la vie privée; attentif, pour garder la liberté qu'il tient de la charte, à ne jamais confondre, dans l'exercice

de ses droits politiques, l'homme public avec le citoyen, avec l'électeur, le pair ou le député; amoureux du devoir qu'il doit pratiquer comme une religion; soumis enfin avec respect au pouvoir disciplinaire qui punit ses fautes. L'état de son côté lui doit la sécurité et le bien-être. Il lui donne la sécurité par les dispositions qui, à des degrés divers, le mettent à l'abri d'une révocation arbitraire, et par la protection dont il le couvre contre les violences et les tracasseries privées. Il lui donne le bien-être en lui accordant un salaire qui lui permet de se livrer tout entier aux travaux de son emploi, qui le dispense de veiller au soin de sa fortune. Il entretient en lui l'espoir, ce besoin du cœur humain, en lui laissant entrevoir un avenir toujours meilleur, auquel le dévouement et les services rendus l'appellent progressivement. Enfin le fonctionnaire qui a payé sa dette obtient avec le repos une honorable retraite. L'état ne l'oublie point dans ses vieux jours, et lui assure une existence modeste, mais à l'abri de toute chance, jusqu'à ses derniers instants.

Ce qui se passe sous nos yeux n'est pas entièrement, nous l'avons dit, d'accord avec ce tableau. Le privilège et la faveur ne sont pas encore dépossédés. Il se commet des indiscrétions, les ordres n'obtiennent pas toujours une fidèle et entière exécution, le devoir n'a pas beaucoup

d'adorateurs fervents. Les salaires, insuffisants en grand nombre, ne sont pas répartis dans des proportions équitables, ni soumis assez souvent à la loi progressive par laquelle ils deviendraient un moyen de discipline, une récompense des bons services. Enfin les retraites ne sont point placées sous une loi normale dans les services civils. Chaque classe de fonctionnaires, considérée isolément, jouit d'avantages ou souffre d'inconvénients qui lui sont propres. L'armée seule a obtenu un système complet de garanties. Depuis l'arrivée sous le drapeau jusqu'à la mort, le militaire est protégé, soutenu, récompensé. Son emploi lui est assuré autant que le permettent les nécessités publiques. Des salaires réglés avec libéralité, du moins dans les rangs supérieurs, et des retraites suffisantes pourvoient à tous les besoins. On prépare les aspirants par de longues études, on promet l'avancement aux plus capables. La magistrature, l'université, les corps des ponts-et-chausées et des mines, jouissent aussi de garanties réelles; mais les rémunérations ne sont pas en rapport avec ce que la société doit à ceux qui lui consacrent tant d'habiles et courageux efforts. Dans le personnel diplomatique et consulaire, dans la haute administration, les emplois sont moins stables, mais la mobilité des affaires l'exige; les traitements, calculés d'après des nécessités spéciales, sont élevés sans être ex-

cessifs. C'est dans les dispositions susceptibles de garantir le choix des hommes les plus capables, c'est dans les moyens de les instruire et de les former, que la règle fait défaut. Le personnel des administrations centrales souffre aussi de l'absence de ces moyens d'instruction ; il est trop nombreux, trop peu rétribué dans les rangs inférieurs, soumis à des règlements dont la diversité n'est point justifiée. Enfin les régies financières ne paraissent réclamer que la consécration officielle et durable des mesures déjà introduites par des chefs expérimentés, une éducation théorique au début, et plus d'uniformité dans des services si analogues. Ces lacunes sont dignes d'exciter l'intérêt du gouvernement et des chambres.

—

III.

LE CONSEIL D'ÉTAT.

Longtemps le conseil d'état a été l'objet des plus vives attaques. Son existence était, disait-on, contraire à la charte, ses actes oppressifs, ses tendances contre-révolutionnaires. On ne parlait de rien moins que de le rayer de la liste de nos institutions publiques; les plus modérés demandaient une réforme radicale dans son organisation et surtout dans sa compétence.

Depuis la révolution de juillet, la plupart de ces préventions se sont dissipées. La publicité a éclairé d'un jour favorable celles des attributions du conseil d'état qui excitaient le plus d'inquiétudes. Des statistiques très détaillées de ses travaux en ont signalé l'importance et l'étendue. On ne le considère plus comme condamné par la constitution, on admet son utilité, on parle de ses actes sans amertume, parfois même avec bien-

veillance : sa composition, ses fonctions, ses formes de procéder viennent d'être pour la première fois réglées par une loi.

Exposer le caractère et le rôle du conseil d'état sous le régime constitutionnel, son organisation, ses attributions, ce sera servir une institution qui occupe le premier rang dans notre système administratif et qui sera d'autant mieux appréciée qu'elle sera plus connue.

I.

Le conseil d'état sous le régime constitutionnel.

Le conseil d'état actuel est le successeur nominal et, en certains points, l'héritier du conseil d'état de l'ancienne monarchie et de celui de l'empire, mais il en diffère par des traits essentiels. Comme ses devanciers, il siège auprès du pouvoir central et l'éclaire de ses avis, mais toutes leurs attributions n'ont point passé entre ses mains, et il en exerce dont ils ne furent point investis.

Avant 1789, le conseil d'état offre l'image de la confusion qui régnait dans les pouvoirs publics. Il prend part à la fois à la politique et au gouvernement par son intervention dans les affaires étrangères, dans les finances et le commerce, à la justice par les règlements de juges, par les

évocations et les cassations, à l'administration par la juridiction qu'il exerce sur les ordonnances des intendants, sur les décisions de la cour des aides et de la cour des comptes; mais, s'il empiète sur la justice, la justice à son tour lui dispute ses pouvoirs, et tandis qu'à l'aide des évocations, il la dépouille de contestations purement judiciaires, elle s'empare, dans les parlements, par le moyen des arrêts de règlement et des ajournements personnels, de l'action administrative.

Ce qui est considéré comme formant l'ancien conseil d'état, en est moins un que la réunion de cinq conseils séparés, constituant autant de corps distincts : les uns investis d'une véritable juridiction, les autres purement consultatifs, tous dépourvus d'attributions destinées à être exercées en commun.

La robe, l'église, l'épée, la finance, entrent dans ces conseils; les affaires les plus considérables y sont traitées, et cependant, malgré le nombre des attributions, malgré l'étendue d'un pouvoir qui se confondait avec celui de la monarchie, l'importance du conseil d'état s'efface devant celle des parlements; il n'occupe pas une grande place dans l'histoire de l'administration française, et n'a guère laissé plus de traces que cette foule de juridictions spéciales et d'institutions secondaires que la royauté absolue a entraînées dans sa chute.

Le conseil d'etat, reconstitué sous le consulat, trouve le principe de la séparation des pouvoirs consacré par l'assemblée constituante, une cour de cassation chargée de maintenir, par l'unité de jurisprudence, l'uniforme application des lois, des assemblées dans le sein desquelles toute discussion allait être étouffée, un gouvernement qui, après avoir aboli la délibération politique, avait besoin de se créer un autre instrument pour la conduite des affaires publiques. Cette situation détermine le rôle du nouveau conseil d'état; il reprend, ou plutôt il obtient pour la première fois la haute direction administrative, son domaine propre; il devient le bras droit du gouvernement, le dépositaire des traditions politiques et administratives, et, seul entre tous les corps publics, il voit régner dans son sein la liberté de discussion.

Sous le consulat et l'empire, le conseil d'état est un pouvoir constitutionnel; il rédige les lois, les discute quand elles sont présentées au corps législatif, les interprète quand elles sont rendues; l'empereur l'initie aux plus graves intérêts du temps. Des fonctionnaires de l'ordre le plus élevé, traduits devant des commissions prises dans son sein, sont appelés à lui rendre compte de leurs actes; ses membres, depuis les conseillers d'état jusqu'aux simples auditeurs, reçoivent les missions les plus importantes, administrent

les pays conquis, en organisent les finances, en rédigent les codes. Les ministres, dominés par ce corps puissant, soumis à son contrôle et presque à sa censure, n'occupent que le second rang dans la hiérarchie administrative. Ses attributions sont peut-être moins nombreuses que sous l'ancien régime, mais son autorité est supérieure. Les gouvernements forts agrandissent tout ce qui leur appartient : Napoléon communiquait à son conseil d'état un reflet de sa gloire, et, au lieu des débris confus d'un pouvoir en ruines, l'empire réunissait en ses mains toute la force d'un régime nouveau, appuyé sur les lois et soutenu par l'opinion.

Sous le régime constitutionnel, le conseil d'état n'a point, comme sous l'ancienne monarchie, des attributions judiciaires; la justice est rendue, au nom du roi, par des juges inamovibles. Toute question de droit civil ou d'intérêt purement privé leur appartient exclusivement, et ne peut être, en aucun cas, déférée à une autre autorité.

Il n'est point, comme le conseil d'état impérial, mêlé, par certaines attributions, à la politique du gouvernement. La politique est réservée au conseil des ministres : elle se débat dans les chambres; elle se lie à un ordre de principes et d'intérêts qui ne sont pas du ressort du conseil d'état.

Il est le conseil administratif de la couronne, l'auxiliaire des ministres, le conservateur des règles du gouvernement intérieur.

Pour concevoir exactement le caractère et l'importance de ses fonctions, il est nécessaire de se rappeler les nombreuses attributions du pouvoir administratif, telles que nous les avons précédemment analysées, les droits dont il est investi, les garanties accordées aux citoyens. La responsabilité qui pèse sur les dépositaires de ce pouvoir est d'autant plus lourde, que leurs devoirs sont plus étendus. Mais aux difficultés qui résultent des devoirs en eux-mêmes se joignent celles qui tiennent à l'état général des esprits, au caractère des peuples libres, aux contrôles dont l'autorité publique est entourée par l'esprit ombrageux des gouvernements représentatifs.

Dans un pays où le pouvoir a subi de nombreuses vicissitudes et où règne la démocratie, les arrêts de l'opinion sont souverains ; la puissance sociale a perdu tout prestige. L'autorité publique n'est rien par elle-même et comme autorité publique ; elle est contrainte de discuter, de justifier tous ses actes. La loi obtient la soumission, mais tout ce qui n'est pas la loi même est contredit, contesté, perpétuellement mis en question.

La presse, ce grand inquisiteur des états libres, fait comparaître à sa barre tous les délégués du

pouvoir, depuis le garde champêtre jusqu'au ministre ; elles soumet à sa censure tous les faits de l'administration, depuis l'ordre du maire de village jusqu'à l'ordonnance du roi.

Le pouvoir exécutif est tenu en arrêt par les deux chambres. Il n'est pas une de ses mesures pour laquelle il ne puisse être, non pas mis en accusation, remède violent réservé pour les cas extrêmes, mais interpellé, attaqué, contraint à donner des explications et frappé dans la personne de ses dépositaires.

A tous les degrés de l'administration, des conseils, organes des citoyens, examinent, vérifient, discutent et dirigent la marche de l'autorité publique. Ces conseils sont indépendants du gouvernement. Depuis 1830, l'élection les compose, et la couronne peut seulement les dissoudre, sauf encore à l'élection à les recomposer. La constitution a ainsi placé à côté de tous les pouvoirs publics l'œil toujours ouvert des citoyens, conquête immense de la liberté, mais aussi, pourquoi le taire? source fréquente de collisions et de luttes. Il est dans la nature des pouvoirs sortis de l'élection de s'exagérer leur importance, de tendre sans cesse à accroître leurs attributions, de nourrir une certaine défiance contre l'autorité non élue, et de la tenir toujours, sinon pour ennemie, du moins pour suspecte. Ce dernier sentiment surtout est particulièrement propre à

notre pays et à notre temps. La restauration, qui a pesé sur nous pendant quinze ans, excitait de telles antipathies, laissait percer de si criminelles arrière-pensées, que la plupart des esprits même les plus droits, se sont habitués à se méfier du gouvernement en se méfiant d'elle. Ce n'est ni le seul préjugé qu'elle ait contribué à répandre, ni le moindre des maux qu'elle nous ait faits.

Comment la couronne pourra-t-elle satisfaire à tant de devoirs et lutter contre de telles difficultés ? Comment pourra-t-elle préparer de bonnes lois et en régler sagement l'exécution, empêcher la confusion des pouvoirs, maintenir l'harmonie entre tous les ressorts de la machine administrative, pourvoir à l'exécution complète, régulière, exacte de tous les services publics ? Comment parviendra-t-elle à conjurer les attaques de l'opinion, de la presse, des chambres, des pouvoirs électifs de tout ordre, et à vivre en paix avec toutes ces puissances, diverses par leur origine, leur nature et leurs tendances, mais toutes plus ou moins capables d'entraver son action et de paralyser sa marche ?

La charte donne au roi des ministres responsables : auront-ils l'autorité, la vigueur, les talents impérieusement nécessaires à l'accomplissement d'une tâche si rude ?

Les ministres consacrent à leurs fonctions une capacité souvent supérieure ; ils veulent la pros-

périté de l'état ; ils mettent leur gloire à l'assurer. L'autorité de leur titre s'accroît de la confiance des pouvoirs parlementaires qui les a élevés et qui les soutient ; mais les intérêts de la politique sollicitent et obtiennent leur premiers soins. Le mouvement des chambres les absorbe, et les soins de toute espèce que leur impose la vicieuse organisation du pouvoir ministériel, ne permettent à aucun d'acquérir la science des lois, les traditions, les connaissances particulières, les notions techniques, éléments indispensables d'une bonne administration.

Les bureaux y suppléent utilement. Ils savent consacrer leurs veilles à des travaux dont l'honneur ne doit pas leur revenir, et se conformer fidèlement à des ordres qu'ils n'auraient point donnés. Mais ces qualités précieuses ont des inconvénients inévitables. Le respect des traditions produit l'esprit de routine ; l'habitude de l'obéissance éteint l'indépendance. On ne trouve point dans les bureaux l'élévation de vues, la liberté d'esprit qu'exige la direction générale et supérieure des affaires publiques. Ils n'inspirent pas au public le respect, ils n'ont pas sur l'opinion l'autorité qui s'attache à une position où la résistance est possible. Enfin, si le concours des bureaux est indispensable aux affaires, s'ils sont honnêtes, impartiaux, il ne faudrait point qu'ils fussent à l'abri de tout contrôle, qu'ils devinssent

les seuls dispensateurs de l'action administrative, et les temps où ils ont régné n'ont pas laissé des souvenirs qui permettent de désirer le retour de leur puissance exclusive.

Les ministres, assistés des bureaux, ne suffisent donc pas à l'exercice des pouvoirs conférés à la couronne. Dans les difficultés de la politique, les chambres leur viennent en aide et leur communiquent toute la force dont ils ont besoin : là est la vertu du gouvernement représentatif; mais, dans les questions d'un intérêt purement administratif et, si l'on peut ainsi dire, intérieur et pratique, ce levier leur fait défaut; ils sont faibles, impuissants, désarmés.

De grands fonctionnaires, placés en dehors des vicissitudes et des préoccupations de la politique et préposés aux diverses branches du service public, pourront bien donner l'impulsion aux affaires; des commissions accidentelles, composées d'hommes spéciaux, de pairs, de députés, d'administrateurs éprouvés, éclaireront une question déterminée; mais ni les uns ni les autres ne remédient suffisamment à l'état d'isolement du pouvoir central.

Un autre secours lui est nécessaire. Les citoyens, par leurs conseils, le surveillent et le contiennent de toutes parts : qu'il ait aussi son conseil. On soumet tous ses actes à la discussion et à la critique : qu'il puisse lui-même, quand il le croit

bon, faire discuter et critiquer ses projets, avant de les réaliser. L'opposition fait appel pour le combattre aux recherches des savants, à l'opinion des jurisconsultes, à la plume des publicistes; qu'il ait auprès de lui des savants, des jurisconsultes, des publicistes, qui forment comme un foyer de lumières, comme une sorte de congrès intellectuel; que ce conseil soit composé d'hommes graves et expérimentés, qui trouvent dans ses rangs la récompense de leurs services passés et une situation assez grande, assez stable, pour satisfaire leur ambition et garantir leur indépendance; que plusieurs d'entre eux, appartenant aux deux chambres, établissent entre le parlement et le pouvoir exécutif un échange de communications et de doctrines qui les rapprochent et les concilient; que ce conseil soit aussi éloigné de l'opposition systématique que de la servilité; non moins pénétré des nécessités du gouvernement que soucieux des droits et des intérêts privés, étranger aux luttes d'une politique mesquine et secondaire, inaccessible aux considérations de personnes, et qu'il voie dans le gouvernement, non les hommes, qui en sont les dépositaires passagers, mais l'intérêt social, qui en est le but permanent.

Un tel conseil sera dans toute l'action administrative le point d'appui du pouvoir exécutif; aidés par lui, les ministres craindront moins de

faillir à cette partie de leur tâche. Sans doute, tous les obstacles ne seront pas aplanis, toutes les oppositions vaincues; mais il donnera de la consistance et de l'autorité à l'administration, de l'assurance et du courage, s'il est permis de le dire, à ses délégués de tous les rangs. Toujours maîtres de leurs résolutions, les ministres conserveront la liberté, sans laquelle ils ne pourraient demeurer responsables, mais ils s'estimeront heureux de pouvoir se rendre le plus souvent aux opinions consciencieuses d'un corps qui, n'ayant d'autre puissance que celle de la raison, ne peut être tenté d'abuser de sa situation, et, forts de son adhésion, ils combattront les résistances et n'auront jamais à désavouer leurs actes.

Ce conseil, c'est le conseil d'état; tel est son caractère, telle est sa destination sous le gouvernement constitutionnel. Il diffère, comme nous l'avons dit, du conseil d'état de l'ancien régime, de celui de l'empire, mais sa mission n'est ni moins grande, ni moins utile.

Étrangèr à toute attribution judiciaire, il n'a point à détourner son attention des affaires générales. Il n'est saisi d'aucun débat que la chose publique ne s'y trouve plus ou moins engagée. Il ne la perd jamais de vue, il en étudie incessamment les besoins, et contracte dans cette exclusive préoccupation l'habitude de résister à toute influence purement privée.

Étranger à la politique, il conserve une impartialité qui fait sa force. Il est sourd à la voix des partis, car il ne pourrait prêter l'oreille à leurs suggestions, sans ébranler les règles de bonne administration qu'il est surtout chargé de maintenir et de faire prévaloir; sous une forme de gouvernement qui surexcite certaines exigences, il n'en tient aucun compte. Ses délibérations ne s'écartent jamais de leur but ostensible et avoué. Dans les assemblées où se disputent les existences ministérielles, les hommes sont plus considérés que les choses : soutenir ou ébranler le ministère est l'intérêt, souvent dissimulé, mais toujours prédominant, auquel se subordonnent toutes les résolutions secondaires. Autres sont les procédés du conseil d'état. Les questions de cabinet ne s'agitent point dans son enceinte : tout argument pris dans les convenances de la politique ministérielle y serait sans portée. On ne saurait dire combien ses décisions y gagnent en sûreté et en droiture. Les ministres qui le connaissent savent qu'on ne peut le surprendre avec certains arguments qui font fortune ailleurs.

Suivez dans son action le conseil d'état du gouvernement constitutionnel, et vous verrez combien cette institution peut devenir féconde.

Une question doit être soumise aux chambres. Le ministère charge un comité du conseil d'état

de préparer un projet de loi. Après l'examen du comité, l'assemblée générale délibère. Les ministres qui seront appelés à soutenir le projet devant les chambres, assistent à la séance. Là s'engage une discussion préliminaire où les principales difficultés sont soulevées, les arguments divers proposés, débattus, pesés, réduits à leur juste valeur. Le sujet devient familier aux ministres et aux conseillers d'état qui prendront part aux discussions parlementaires.

Le projet est présenté. Le gouvernement en confie la défense aux membres du conseil d'état qui se sont le plus distingués dans la discussion. Ils se rendent d'abord dans les commissions. Ils y apportent les documents officiels, exposent la pensée du projet, en défendent l'ensemble et les détails, et exercent l'influence qui s'attache nécessairement à l'étude approfondie de la matière. Ils remplissent ensuite le même rôle devant les chambres : le gouvernement, convaincu du mérite d'un projet si mûrement étudié, appuyé de l'avis du conseil d'état, assisté du concours d'orateurs instruits et exercés, s'oppose avec énergie aux amendements irréfléchis, défend ses propositions et soutient la lutte avec un avantage réel.

Sous le régime impérial, le droit d'amendement est aboli, la discussion interdite. Le conseil d'état y supplée, et en conséquence la constitution l'appelle à prendre une part obligée à

l'œuvre du législateur. Sous le régime constitutionnel, le droit d'amendement est illimité, la discussion libre. Le gouvernement n'est pas tenu de recourir aux lumières du conseil d'état, mais il les invoque avec empressement. Obligé de répondre à la discussion par la discussion, d'opposer ses propositions à toutes les propositions contraires, il trouve dans le conseil d'état des organes habiles et expérimentés; la puissance de cette action combinée procure le résultat que la constitution impériale attendait de ses précautions illibérales, et les projets sortent, sans trop de mutilations, du travail douloureux de l'enfantement parlementaire.

La constitution charge le roi de faire les règlements d'administration publique. Ces règlements touchent à des questions de finances, d'administration, d'économie publique; des pénalités en punissent la violation. Le conseil d'état, pour ce travail, offre aux ministres des magistrats, des financiers, des administrateurs, des économistes. Toutes les garanties d'une délibération éclairée se trouvent, dans la réunion de ces hommes spéciaux rapprochés par les liens communs d'une collaboration habituelle et d'un dévouement égal à la chose publique.

Un conflit s'engage entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Celle-ci est à bon droit jalouse de ses attributions; tout ce qui semble

les attaquer jette toujours dans les esprits une certaine inquiétude; mais l'administration doit aussi défendre les siennes; c'est son droit et son devoir. Un ministre seul n'oserait dessaisir l'autorité judiciaire; il le fait sans crainte, en vertu de l'opinion d'un corps où règne le respect de la constitution, et qui ne souhaite que la juste distribution et le jeu régulier des pouvoirs.

Le gouvernement central est en dissentiment avec les assemblées électives du département ou de la commune. Se tromper serait une faute et parfois un danger. Le conseil d'état est consulté : s'il blâme, le gouvernement peut, sans compromettre sa dignité, déférer à l'avis de son propre conseil; s'il approuve, le gouvernement croit à son bon droit, se sent appuyé et persiste.

Dans l'ensemble des travaux administratifs, le conseil d'état est pour les ministres un guide d'autant plus suivi, qu'il sait leur résister; pour les citoyens, un défenseur d'autant plus écouté, qu'il sait leur donner tort. Il tient la balance égale entre tous; il apaise les débats d'attributions qui surgissent entre les divers départements ministériels, et introduit ainsi l'unité dans la pluralité. Il s'interpose, comme un arbitre, entre l'administration et les administrés; il s'attache, sans jamais conseiller d'indignes concessions, à supprimer les frottements, à rendre la marche du pouvoir plus facile et plus douce.

Les comités sont pour chaque ministre un conseil administratif qu'il peut consulter en toute occasion, conseil spécial, toujours au courant des matières qui lui sont soumises, toujours prêt à donner les avis quand on l'interroge. Ils acquièrent dans leurs travaux habituels la connaissance des affaires de chaque ministère; quelquefois deux ou trois comités réunis discutent ensemble et résolvent des questions qui intéressent et partagent leurs départements respectifs. Tous ensemble ils composent l'assemblée générale du conseil d'état. Il est aisé de comprendre combien, en présence de tant de capacités diverses qui représentent toutes les branches du service public, la discussion est complète, rapide et éclairée. Aucun renseignement inexact ne peut avoir cours, aucun intérêt d'administration n'est privé d'organe, et si, par quelque cause que ce soit, une erreur vient à prévaloir, on peut être certain qu'elle ne sera ni grave ni dangereuse.

Le conseil d'état et les comités ne se bornent pas à répondre aux questions qui leur sont adressées. Si, dans l'examen des affaires, ils surprennent quelque principe méconnu, quelque irrégularité commise, ils en avertissent le gouvernement : censure inflexible, mais bienveillante, qui tient les bureaux en éveil, fait respecter les règles et entretient dans toutes les parties du service l'ordre et l'exactitude.

Une dernière attribution est conférée au conseil d'état : elle met le sceau à son autorité et donne une sanction réelle et efficace au pouvoir de surveillance qui lui est confié.

Tout citoyen qui se dit blessé dans son droit par un acte administratif, est admis à demander justice ; ces réclamations, pour n'être point portées devant les tribunaux ordinaires, ne sont pas privées de juges. Des juridictions spéciales prononcent. Les conseils de préfecture statuent dans le plus grand nombre des cas ; dans les autres, ce sont les ministres, les préfets, des commissions spéciales, etc.

Toute décision de ces diverses juridictions peut être déférée au conseil d'état ; il en est saisi, non par un renvoi facultatif de l'autorité publique, mais par le recours même, par le recours direct de la partie intéressée. Le conseil d'état connaît de tous ces recours. Nous examinerons plus tard la nature du pouvoir qu'il exerce à cet égard.

Le caractère populaire et libéral de l'institution apparaît clairement dans cette attribution, car elle a été créée autant pour la protection et la garantie des droits privés que pour l'indépendance et l'unité de l'action administrative.

On accuse le conseil d'état dans sa juridiction, d'un trop grand souci pour les intérêts de l'état, et surtout pour ceux du fisc. Comment traiter sérieusement ce reproche? Ne pourrait-il pas être

pris pour un éloge? En tout cas, c'est moins au conseil d'état qu'il s'adresse, qu'aux lois qui touchent à la fortune publique, à celles notamment qui prononcent des déchéances; elles sont inexorables. Les corps, à qui l'application en est confiée, subissent la solidarité des rigueurs qu'elles consacrent. Le conseil n'a jamais sanctionné une prétention de l'état, ni du fisc, la trouvant mal fondée, mais aussi aucune considération privée ne lui fait rejeter une prétention qu'il croit juste. Il est vrai que des plaideurs malheureux se plaignent; aucun tribunal n'échappe à ces cris de l'intérêt froissé. Il n'est pas moins vrai qu'à plusieurs reprises des commissions de la chambre des députés ont critiqué des décisions par lesquelles le trésor avait été condamné.

Quelques esprits prévenus considèrent encore le conseil d'état comme un complaisant du pouvoir, souple, commode, subissant toute volonté et approuvant toute chose, si le gouvernement l'ordonne. Longtemps on l'a considéré comme un instrument propre au régime absolu : on lui opposait les souvenirs de l'empire, on voyait en lui le provocateur ou le complice de toute mesure de réaction. Sous la restauration, un député a pu dire, sans trop surprendre la chambre, que les conseillers d'état étaient les oppresseurs du peuple. Ces opinions extrêmes, n'ont plus

cours aujourd'hui, et, dans un temps où nulle tyrannie n'est possible, on consent à reconnaître que le conseil d'état n'est pas absolument un conseil des dix ni une chambre étoilée, mais on lui refuse encore l'indépendance et l'amour des libertés publiques. Rien n'est plus injuste. Sous l'empire même, la discussion ne cessa jamais d'être libre dans le conseil d'état, et l'opinion de l'empereur était loin d'y faire loi. Sous la restauration, les acquéreurs de biens nationaux y ont trouvé défense, secours et protection utile. A toutes les époques, quoi qu'on en puisse dire, il a fait son devoir sans faiblesse. Aurait-il la même fermeté s'il était investi d'attributions politiques? Nous n'avons pas à le rechercher, car aucune attribution de cette espèce ne doit lui être conférée, et, pour la discussion et le règlement des questions administratives, on ne trouverait pas ailleurs plus de véritable indépendance. Il ne faut pas pourtant chercher dans le conseil d'état un instrument d'opposition. Cela n'est point et ne doit pas être; mais quiconque a pris part à ses travaux, peut affirmer qu'il n'attache aucun prix à plaire au pouvoir, qu'il n'est esclave que de ses propres principes, que, s'il n'est point opposant, il est essentiellement critique, et on n'en peut pas citer de preuve plus évidente que l'opinion des bureaux eux-mêmes qui redoutent son contrôle et s'appliquent souvent à l'éviter. Nous ne pré-

tendons pas non plus que le conseil d'état soit un corps libéral, comme l'entendent certaines personnes. Nous conviendrons, si l'on veut, que, depuis vingt-cinq ans, il a renfermé nombre d'hommes qui, après plusieurs révolutions, avaient conservé quelque fatigue de ces agitations, et qui ne demandaient qu'à se reposer dans le calme d'institutions libres, mais surtout fortes et obéies. Cependant à toutes les époques, sous l'empire, sous la restauration, depuis 1830, a dominé dans son sein le culte des principes de notre révolution, de l'unité, de la grandeur du pays, de l'égalité devant la loi, et de ces règles éternelles de la dignité et de la liberté humaines, que cinquante années de luttes ont pour jamais fondées en France.

Telle est donc la place que le conseil d'état occupe sous le régime constitutionnel. Il n'est point, eomme sous le régime absolu, un pouvoir politique. La charte ne le nomme point. Il pourrait être supprimé sans qu'elle fût violée. Mais il ne le serait pas sans atteinte à la marche des pouvoirs qu'elle a institués et à l'exercice de quelques uns des droits qu'elle proclame. Il sert à la fois d'appui au gouvernement contre les résistances auxquelles l'exposent souvent le système représentatif, et aux citoyens contre l'autorité en certains cas illimitée des ministres, contenus seu-

lement par le frein trop léger de la responsabilité; contrepoids souvent nécessaire, toujours utile et qui, sans jamais gêner les rouages de la constitution, en facilite et en modère le mouvement.

II.

Composition du conseil d'état.

D'après la loi du 19 juillet 1845, le conseil d'état est composé des ministres secrétaires d'état, de conseillers d'état, de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Les ministres peuvent toujours prendre part aux délibérations en assemblée générale et présider les comités qui correspondent à leur département, mais leur coopération est plus nominale que réelle. Absorbés en même temps par les devoirs les plus élevés du gouverment et par les détails les plus minutieux des services administratifs qu'ils dirigent, ils n'auraient point le loisir de se livrer habituellement aux travaux du conseil d'état. Mais leur présence dans les séances où se discutent des projets de loi, des règlements d'administration publique et des questions d'une importance particulière, est souvent utile à eux-mêmes par les lumières qu'ils y recueillent, et au conseil d'état par celles qu'ils y apportent. Les conseillers d'état délibèrent et prennent les résolutions. Le rapport des affaires

leur est aussi quelquefois confié, mais les maîtres des requêtes et les auditeurs en sont plus ordinairement chargés. Les maîtres des requêtes ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont rapporteurs, voix consultative dans les autres affaires. La voix des auditeurs n'est jamais comptée que dans les comités, lorsqu'ils sont rapporteurs, et d'après les règlements intérieurs, ils ne peuvent rapporter que les affaires les moins importantes et jamais les projets de loi, ni les règlements d'administration publique.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, est le président du conseil d'état; c'est la loi qui lui confère cette fonction, malgré la règle constitutionnelle qui laisse à la couronne le soin de déterminer les attributions respectives des ministres. On a voulu, en plaçant le conseil d'état sous la direction du garde des sceaux, désigner plus particuliculièrement le caractère d'une institution, qui, dans plusieurs de ses fonctions, suit les formes et les principes judiciaires, et qui, dans toutes, est destinée à imprimer à l'administration des habitudes de justice et d'impartiale équité.

Les membres du conseil d'état sont en service ordinaire ou en service extraordinaire.

Le service ordinaire forme et constitue en réalité le conseil d'état. Les membres qui le composent sont les seuls qui touchent un traitement, les seuls qui siégent aux assemblées générales

auxquelles sont portées les affaires contentieuses. Ils peuvent prendre toute espèce de délibération, sans les membres du service extraordinaire, convoqués, mais absents. La loi veut qu'ils se donnent tout entiers au conseil d'état, et en conséquence elle a déclaré leurs fonctions incompatibles avec toute autre fonction publique. Le service ordinaire se compose : 1° de trente conseillers d'état, y compris un vice-président du conseil d'état et des vice-présidents de comités nommés par le roi. 2° de trente maîtres des requêtes. 3° de quarante-huit auditeurs. Sous l'empire, après un certain temps, les conseillers d'état pouvaient être nommés à vie. Chaque année on dressait le tableau général des membres du conseil d'état, et ceux qui n'y étaient point compris se trouvaient exclus. Cette forme de révocation, par voie de prétérition, s'était maintenue dans les premières années de la restauration. Aujourd'hui aucun membre du conseil d'état ne jouit de l'inamovibilité; la nature de l'institution ne le permettrait point. Mais la révocation ne peut être prononcée que par une ordonnance individuelle, délibérée en conseil des ministres et contresignée par le garde des sceaux. On a rétabli l'usage du tableau annuel, avec exclusion de ceux qui n'y sont pas conservés, pour les auditeurs de seconde classe ayant moins de trois ans d'exercice. Les autres ne peuvent être rayés du tableau qu'en

vertu d'une ordonnance spéciale. Aucune condition d'aptitude n'est imposée au conseillers d'état, ni aux maîtres des requêtes : les premiers doivent seulement être âgés de trente ans accomplis, les seconds de vingt sept ans. On exige davantage des auditeurs qui sont appelés dans le conseil d'état pour y faire un noviciat. Ils doivent être licenciés en droit ou licenciés ès-sciences et subir un examen devant une commission spéciale. Après six ans d'exercice, ils cessent de faire partie du conseil d'état.

Telles sont les dispositions qui concernent le service ordinaire; quant au service extraordinaire, dénomination qui n'existe qu'au conseil d'état, il a changé de nature depuis l'époque où il fut d'abord institué. Sous l'empire, les membres du conseil d'état, appelés à des fonctions extérieures, ne les acceptaient jamais sans esprit de retour, et mettaient un grand prix à rester attachés, au moins par un titre, à ce corps recherché par toutes les ambitions et investi à cette époque d'une si grande puissance. On les y conservait en *service extraordinaire*. Ils ne prenaient point part aux travaux. Le nombre des conseillers d'état qui occupèrent cette situation intermédiaire n'excéda jamais dix-huit. Les grands fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire, dont la collaboration était jugée utile, appartenaient au service ordinaire, mais ils étaient

hors section et n'assistaient qu'aux assemblées générales. Des magistrats, tels que le premier président et le procureur général de la cour de cassation, et les chefs de certaines administrations financières se trouvaient dans cette catégorie.

Une autre organisation fut établie sous la restauration. Le service extraordinaire ne se composa plus seulement des anciens membres promus à des emplois extérieurs; on fit entrer, à titre purement honorifique, et par une réminiscence de l'ancien régime, des personnes étrangères au conseil d'état, mais exerçant des fonctions publiques, *en récompense de leurs bons services.* Le service ordinaire hors section cessa d'exister; tous les fonctionnaires qu'on crut convenable d'appeler à participer aux travaux du conseil d'état, furent compris dans le service extraordinaire comme conseillers d'état ou maîtres des requêtes. Ainsi, ce service comprenait premièrement ceux qui en obtenaient les titres honorifiquement, et en second lieu ceux qui y étaient placés pour prendre part aux travaux. De nombreux abus furent favorisés par ce régime, maintenu après 1830. Aucun traitement n'étant accordé au service extraordinaire, le budget n'élevait point de barrière. On disposa des titres qui le composaient comme on disposait de ceux de la Légion-d'Honneur; on les distribua sans compte, ni mesure, on les donna pour prix des

services les plus étrangers à l'administration, pour réparation de disgrâces qui n'étaient pas toutes imméritées; ils devinrent enfin un moyen de gouvernement. A aucune époque, même sous l'empire, dans les jours de splendeur du conseil d'état, autant de personnes n'avaient pu se flatter de l'honneur de lui appartenir. Un titre prodigué perd sa valeur; et pour satisfaire pendant un jour quelques amours-propres, pour aplanir quelques difficultés passagères, on portait une grave atteinte à la considération du conseil d'état. En même temps on avait étendu, au-delà de toute proportion, le nombre des membres autorisés à prendre part aux travaux. Ce nombre dépassait celui du service ordinaire; inconvénient grave et qui compromettait l'institution elle-même. En effet, le service extraordinaire, qui a pour mission de donner au conseil d'état, par l'adjonction des chefs des divers services publics, les renseignements pratiques nécessaires à la discussion, et de personnifier l'administration active auprès de l'administration délibérante, doit toujours être inférieur en nombre au service ordinaire. Il faut que celui-ci ne cesse jamais d'exercer dans les délibérations une influence prépondérante. Si les nombres se balançaient, les traditions seraient sans force et la jurisprudence sans fixité; si le service extraordinaire avait la majorité, l'administration serait chargée

de son propre contrôle, et le conseil d'état disparaîtrait. Il faut donc que la majorité soit assurée au service ordinaire; grâce à cette précaution, le concours des agents de l'administration avec les membres du conseil éclaire ces derniers sans les absorber, et par les communications réciproques et la fusion des idées qu'il entretient, empêche tout à la fois que les bureaux subissent le joug d'une étroite routine, et que le conseil d'état s'égare dans des théories sans application. L'ordonnance du 19 septembre 1839, introduisit une première réforme, la plus urgente, à vrai dire; elle limita aux deux tiers du service ordinaire le nombre des conseillers d'état en service extraordinaire autorisés à délibérer. La loi nouvelle a maintenu cette proportion. Elle a en même temps supprimé toute la partie purement honorifique du service extraordinaire, en ne le composant que de trente conseillers d'état, nombre supérieur, à la vérité, à celui qui peut obtenir l'autorisation de prendre part aux délibérations, mais calculé ainsi de manière à donner au gouvernement une certaine latitude dans le choix de ceux à qui sera accordée cette autorisation. Le nombre des maîtres des requêtes en service extraordinaire est aussi de trente, et tous peuvent prendre part aux travaux du conseil. Ainsi en réalité, d'après la loi nouvelle, le service extraordinaire n'est plus une vaine décoration pour ceux qu'on y appelle, et

il n'aura désormais pour objet que de seconder les travaux du conseil d'état, par l'adjonction de collaborateurs initiés aux besoins des services publics.

C'est avec raison qu'on a ainsi rendu impossible la concession honorifique des titres de conseiller d'état et de maître des requêtes. Une telle concession était contraire à l'esprit et aux principes de notre gouvernement. Depuis 1830, la législation n'admet plus que le titre d'une fonction soit séparé de la fonction elle-même; cette interdiction a été prononcée notamment dans l'armée. Il est vrai que la couronne a conservé peu de moyens de reconnaître les services rendus à l'état, mais les ressources qu'elle pouvait appliquer à cet emploi n'étaient-elles pas presque toujours détournées de leur destination? Nos institutions et nos mœurs offrent d'autres récompenses à ceux qui servent l'état dans les fonctions publiques ou dans les carrières privées. L'on se trompe fort quand on croit reconstituer la puissance royale, telle que la rêvent certains esprits, en lui créant par surprise ou par abus des moyens d'influence. Ces prérogatives dérobées l'affaiblissent plus qu'elles ne la fortifient. N'était-il pas étrange d'attribuer le titre d'une fonction en dispensant, bien plus, en interdisant de l'exercer? Pourquoi, si ce mode de rémunération était admis, ne pas l'appliquer ailleurs qu'au conseil

d'état? Si l'on eût proposé de nommer des préfets, des conseillers de cour royale, des premiers présidents en service extraordinaire, cela eût paru ridicule, et cependant où eût été la différence?

Peut-être pourtant a-t-on dépassé le but dans les dispositions restrictives qui ont été votées. D'abord il n'y avait aucun inconvénient à permettre aux anciens membres du conseil d'état, investis de fonctions actives, de conserver, en service extraordinaire, le titre dont ils avaient été revêtus dans le conseil. Cette faculté avait toujours été accordée; elle pouvait disposer les auditeurs et les maîtres des requêtes à accepter, avec moins de regrets, des fonctions extérieures dont la possession n'aurait pas rompu tout lien entre eux et le conseil d'état. Nous regrettons aussi une disposition qu'une commission de la chambre des députés avait adoptée en 1839. Cette commission n'admettait point que les titres du service extraordinaire fussent donnés d'une manière honorifique, à des personnes étrangères au conseil d'état. Pour concilier cette exclusion avec la nécessité de faire concourir aux travaux du conseil d'état des hommes dont les lumières pourraient lui être d'un grand secours, elle proposait d'autoriser le gouvernement à appeler, sans leur conférer aucun titre, les membres des deux chambres et de l'institut, et les fonctionnaires de

l'ordre judiciaire, administratif et militaire, à participer aux délibérations du conseil d'état. Cette mesure, appliquée seulement aux projets de lois et aux règlements d'administration publique, en aurait rendu la discussion plus large et plus élevée. Pour cette discussion, le conseil d'état ne pouvait contenir trop d'éléments d'un débat sérieux, approfondi; l'adjonction de savants et d'hommes d'art eût été fort utile à l'examen de certains sujets spéciaux; les magistrats de l'ordre judiciaire, éloignés de son sein depuis 1830, et souvent regrettés avec raison, lui eussent porté le tribut de leurs graves doctrines et de leurs sévères traditions; souvent aussi des membres des deux chambres, étrangers à l'administration, mais versés dans les matières en discussion, auraient pu lui prêter un utile concours. Quoi qu'il en soit, la loi aura pour résultat de rendre le service extraordinaire à sa véritable destination, et si l'expérience faisait éprouver le besoin de lui donner quelque développement, conforme à l'esprit qui doit désormais en régler la composition, le législateur ne refuserait certainement point de les adopter.

La loi nouvelle a réduit sagement le nombre des auditeurs à 48. On l'avait élevé à 80, c'est-à-dire fort au-dessus des besoins du service, et l'on s'était ainsi mis dans l'impossibilité de leur donner un travail suffisant pendant leurs fonc-

tions et une carrière après. Ils sont divisés en deux classes, ne peuvent être admis dans la première qu'après deux ans passés dans la seconde, et ne peuvent parvenir aux fonctions de maîtres des requêtes qu'après avoir, pendant deux autres années, fait partie de la première classe. Ces dispositions empêchent avec raison que l'avancement des auditeurs soit trop rapide, mais elles ne l'assurent en aucune façon. Nous avons déjà parlé de ces jeunes aspirants aux emplois de l'administration, nous nous bornerons à renouveler ici le vœu que le gouvernement veille sur leur avenir et le garantisse dans une juste mesure, non-seulement à leur sortie du conseil d'état, mais encore dans les temps ultérieurs. On blâme avec raison ceux qui refusent d'entrer dans l'administration active; cependant on ne saurait les condamner très sévèrement dans la situation qui leur est faite. Ils craignent, non sans fondement, d'être oubliés dans leur nouveau poste, et d'y passer peut-être le reste de leur vie, probablement de bien longues années. Ils n'y trouveront que peu ou point d'occasions de se faire remarquer, et le gouvernement n'entendra plus parler d'eux. Le conseil d'état, avec un titre supérieur, serait leur ambition suprême; mais qui les y rappellera? qui songera même à les informer des rares occasions qu'ils auraient d'y rentrer? Pour apaiser ces inquiétudes légitimes, il faudrait que

quelque règle d'avancement fût adoptée par l'administration; il faudrait surtout qu'on établît entre elle et le conseil d'état un lien hiérarchique, une espèce de roulement, qui profiterait plus encore à la *communauté*, comme disent les Anglais, qu'aux individus. L'auditeur serait forcé, sous peine de destitution, d'accepter les emplois actifs qui lui seraient offerts; mais l'avenir s'ouvrirait devant lui, et il aurait quelque chance de rentrer dans le conseil d'état comme maître des requêtes : le maître des requêtes n'aurait pas le droit de refuser la préfecture désignée à sa capacité; mais il ne devrait pas désespérer de terminer sa carrière comme conseiller d'état. Ce passage successif du conseil à l'application et de l'action à la délibération, outre qu'il satisferait des ambitions légitimes, donnerait au gouvernement le moyen d'introduire la science dans les rangs du service actif, l'expérience pratique dans ceux du conseil d'état, et dans l'un et l'autre les lumières et l'aptitude.

Le législateur, en organisant les cadres du conseil d'état, a accompli sa tâche : espérons que quand il faudra remplir ces cadres, les ministres sauront accomplir la leur. Le conseil d'état, autorité purement consultative, doit surtout sa force au mérite des hommes qui le composent. Celui de l'empire a laissé le souvenir des talents les plus distingués; puisse notre régime libre

conserver ou faire revivre cet éclat! Les chambres, l'administration active, la magistrature, les rangs secondaires du conseil d'état, renferment des candidats nombreux; en choisir l'élite est un des devoirs les plus impérieux du gouvernement; céder à des obsessions qui ne s'appuient point sur de longs services, sur une capacité supérieure, serait une faute grave et le coup le plus rude qui pût être porté à cette grande institution.

III.

Fonctions et formes de procéder du conseil d'état; — § 1er matières administratives.

Dans l'exercice de ses fonctions purement administratives, le conseil d'état est assujéti à des règles qui tiennent à la nature même de l'institution.

Il est le conseil des ministres : en conséquence, consulté par eux, il leur doit toujours son avis; l'indépendance de son opinion demeure entière, il répond selon sa conscience, mais il est tenu de répondre. Que s'il pensait qu'il vaudrait mieux que le gouvernement ne l'interrogeât point, soit parce que la même question serait soumise à une autre autorité, avec laquelle il ne conviendrait pas de se constituer en dissentiment, soit par tout

autre motif, il en réfère au ministre et expose ses doutes ; mais, si le ministre insiste, le conseil d'état doit se rendre.

Les ministres sont toujours maîtres de lui adresser toute question, fût-elle politique ou judiciaire ; leur droit n'a point de limites. En certains cas même, la loi leur fait un devoir de le consulter. Son avis n'est point obligatoire, mais il doit être demandé; il devient un élément nécessaire de l'instruction, sans lequel toute décision ultérieure manquerait de régularité et parfois d'une force légale suffisante pour commander l'obéissance aux citoyens.

Il n'est point un pouvoir public armé d'initiative : en conséquence, il peut bien, à l'occasion d'une affaire déférée à son examen, traiter une question accessoire et connexe, signaler une faute commise, rappeler une règle méconnue; mais il n'a pas le droit de s'emparer d'office d'une question ou d'une affaire qui ne lui seraient point soumises.

Il est placé auprès du gouvernement pour le service public : en conséquence, les ministres seuls peuvent le consulter ; bien qu'il défende et soutienne les intérêts privés, quand il les trouve appuyés sur le bon droit, les citoyens ne sont pas autorisés à le mettre en action ; il n'a point à statuer sur les réclamations qui lui seraient adressées par eux.

Il forme un conseil administratif intérieur : en conséquence, ses séances ne sont point publiques et ses avis ne peuvent être publiés que du consentement des ministres intéressés. La publicité dénaturerait la discussion, donnerait à la critique les couleurs de l'opposition, et priverait les communications qui s'échangent sans cesse entre lui et le gouvernement, de la confiance et, si l'on peut ainsi dire, de l'intimité qui les rend libres et sincères.

Il est appelé à délibérer tantôt en raison de la nature des affaires, par exemple lorsqu'il s'agit des règlements d'administration publique, tantôt en vertu d'une disposition de loi qui exige qu'il donne son avis, tantôt enfin par la libre volonté du gouvernement qui trouve utile de le consulter.

Les affaires sont examinées dans le comité qui correspond au ministère auquel elles appartiennent, puis, selon l'importance, portées à l'assemblée générale. Quinze membres au moins, de l'un ou de l'autre service, doivent y être présents.

Il serait impossible de donner la liste des affaires qui sont soumises à l'assemblee générale ou aux comités. Mais les comptes rendus des travaux du conseil d'état contiennent des détails statistiques dont quelques extraits, applicables à la période quinquennale de 1840 à 1844, feront voir, pour ainsi dire, le conseil d'état en fonctions, et indiqueront tout ensemble le nombre et

la nature des objets variés sur lesquels il délibère.

Sur les neuf départements ministériels, il en est quatre seulement qui lui soumettent un grand nombre d'affaires. Ceux de *la guerre*, de *la marine* et des *finances* le consultent fort peu. L'*instruction publique* est placée sous la direction du conseil royal, qui accomplit à son égard, pour le plus grand bien de l'université, l'office d'un comité permanent. Le comité de l'intérieur, dans les attributions duquel se trouve cette branche du service public, est appelé seulement à délibérer sur l'acceptation de quelques dons et legs, sur quelques actes portant aliénation, acquisition, transaction, etc. De 1840 à 1844, le nombre d'avis qu'il a donnés sur ces matières n'a été que de cent vingt-cinq. Les *affaires étrangères* n'occupent le comité qui leur correspond, que de liquidations de pensions, et elles ont rarement à lui déférer d'autres questions. Restent donc les quatre départements de l'*intérieur*, du *commerce* et de l'*agriculture*, des *travaux publics*, de la *justice*. Leurs affaires sont nombreuses et embrassent presque toute l'administration du royaume.

Le *ministère de l'intérieur* consulte son comité, et, selon les cas, le conseil d'état, sur les actes essentiels de l'administration des départements, des communes, des bureaux de bienfaisance, des hospices, des monts-de-piété et des établissements d'utilité publique.

Les départements, les arrondissements, les cantons et les communes, en cinq années, ont motivé 629 projets de loi, sur lesquels le comité de l'intérieur a délibéré. Dans le même espace de temps, parmi les projets d'ordonnance soumis à son examen, 347 concernaient les départements, 21,475 les communes, 3,723 les bureaux de bienfaisance, 4,110 les hospices, 26 les monts-de-piété et 67 les établissements d'utilité publique. Ces affaires avaient pour objet des actes de circonscription et d'organisation, d'acquisition, d'aliénation, de partage, des emprunts, des contributions extraordinaires, des acceptations de dons et de legs, tout ce qui enfin peut affecter l'existence même ou la fortune des communes ou des autres établissements. Pour donner son avis, le comité étudie leur situation financière ou administrative, recherche les vices de leur régime intérieur, et appelle, s'il y a lieu, le gouvernement à y porter remède. Avec le temps, comme il n'est aucune de ces agrégations qui, à une époque quelconque, ne s'adresse au gouvernement, elles sont toutes, pour ainsi dire, passées en revue. Par ce moyen, le comité exerce la plus salutaire et la plus complète surveillance. Les affaires les plus importantes, soit par la valeur des intérêts, soit par la gravité des questions, sont portées devant le conseil d'état et soumises à un second examen. Sur le nombre ci-dessus,

3,371 ont été ainsi l'objet d'un renvoi à l'assemblée générale.

Le *ministère de l'agriculture et du commerce* a renvoyé à son comité 1,775 affaires, dont 749 étaient relatives à des établissements insalubres, 206 à des sociétés anonymes, 92 à des caisses d'épargne et 728 à des foires ; sur ce nombre, 848 ont passé devant l'assemblée générale. Cet ensemble d'affaires résume toute l'intervention de l'état dans les intérêts commerciaux. La loi, sans se départir des principes de libre concurrence qu'elle a consacrés, a voulu que le gouvernement intervînt dans la création des établissements insalubres et incommodes pour concilier les nécessités de l'industrie avec les droits de la propriété; dans la formation des sociétés anonymes pour protéger le public contre les pièges de spéculateurs dispensés de tout recours personnel ; dans celle des caisses d'épargne pour conserver et accroître par de sages précautions les économies du père de famille laborieux; dans l'établissement des foires pour que les moyens de vente demeurent en rapport avec les demandes des consommateurs. Le comité veille sur ces intérêts variés. Il discute les statuts des entreprises, examine la situation des établissements, consulte les besoins du public, pose les règles que doit suivre l'administration, et lui imprime une direction égale-

ment éloignée des imprudences de l'innovation et des timidités de la routine.

Le même comité correspond au *ministère des travaux publics*. L'exécution des travaux est placée sous la haute direction du conseil technique et savant des ponts-et-chaussées, et le comité n'en connaît point. Mais son examen prépare les décisions à rendre sur l'ouverture des canaux, le curage des rivières, les règlements et prises d'eau, la construction des ponts, le classement, la direction et l'alignement des routes, les tarifs de péage, les concessions de mines et de dessèchements, l'établissement des usines métallurgiques, l'entretien des marais, digues et tourbières. Des intérêts privés très considérables sont engagés dans toutes ces affaires qui touchent au régime de la propriété, à la jouissance des choses du domaine public, et qui ne peuvent être instruites avec trop de soin, discutées avec trop de circonspection. Celles que le comité a examinées ont été au nombre de 4,131, dont 1,712 ont passé devant l'assemblée générale du conseil d'état.

Le *département de la justice* occupe principalement des affaires des cultes le comité de législation qui lui correspond. Les tarifs d'oblation, l'établissement des chapelles domestiques, les acquisitions, aliénations, les emplois de fonds

libres, les baux intéressant les diocèses, évêchés, chapitres, séminaires et écoles ecclésiastiques; l'organisation des paroisses, la gestion des fabriques, celle des consistoires, le refus ou l'acceptation des dons et legs faits aux établissements religieux, l'autorisation et l'administration économique des congrégations religieuses, l'enregistrement des bulles de la cour de Rome : tels sont les objets délicats et graves qui passent à l'examen de ce comité; en cinq ans, ils ont motivé 6,162 avis du comité et 666 du conseil d'état.

Le comité de législation et, après lui, le conseil d'état, sont chargés aussi de donner leur avis sur d'autres questions d'une nature mixte, et dont l'instruction se fait dans des formes particulières. Ce sont : 1° les demandes en addition et changement de nom; 199 ont été examinées de 1840 à 1844; 2° les demandes en naturalisation formées en vertu du sénatus consulte du 19 février 1808; elles ont été au nombre de 36. Ces deux espèces de demandes sont adressées au garde-des-sceaux qui les transmet au conseil d'état; 3° les autorisations de plaider réclamées par les communes qui se pourvoient directement devant le conseil d'état contre un arrêté de refus prononcé par le conseil de préfecture, juge en premier ressort. Il a été statué dans le même temps sur 147 de ces pourvois; 4° les appels comme d'abus, matière im-

portante et qui exige à la fois prudence et fermeté, le nombre en a été de 30, de 1840 à 1844. Ces affaires sont introduites par un rapport du ministre des cultes, à qui la plainte doit être adressée; 5° les autorisations de poursuivre judiciairement les agents du gouvernement; on a déjà vu quel a été le nombre de ces affaires pendant la même période. Le conseil est saisi par les ministres ou par les parties privées, selon la nature des poursuites; 6° les prises maritimes; 71 ont été examinées en cinq ans. L'instruction se fait comme en matière contentieuse, mais le conseil d'état délibère comme en matière administrative; 7° Enfin, le comité de législation fait l'instruction des conflits qui sont décidés comme les affaires contentieuses, quoiqu'ils en soient distincts. Nous y reviendrons à l'occasion de ces affaires.

Malgré l'utilité de son concours, le conseil d'état a discuté fort peu de lois d'intérêt général; quelles sont les causes de l'éloignement où on le tient? Pour justifier cet éloignement, on ne peut alléguer que deux raisons : il faut accuser ou le personnel de ne pas être à la hauteur de sa mission, ou le règlement de ne point se prêter à la délibération des lois. Si de tels obstacles existaient, on aurait le droit d'exiger du gouvernement qu'il les fît disparaître. Il dépend de lui, en effet, d'appeler dans le conseil d'état des

hommes habiles et capables; il dépend de lui de réformer le réglement et d'assurer aux travaux la rapidité nécessaire. Mais ces deux excuses seraient également inadmissibles.

Le personnel actuel du conseil d'état, dans son ensemble, contient tous les éléments nécessaires à une bonne et solide discussion des projets de loi. Il est toujours embarrassant et périlleux de citer des noms propres. Mais les deux chambres possèdent plusieurs membres du conseil d'état, et les services qu'ils y rendent garantissent ceux que leur compagnie en obtient; presque tous, appelés habituellement à faire partie des commissions, souvent rapporteurs, se mêlant avec succès aux débats, y apportent généralement, selon leurs spécialités propres, les bonnes raisons et les arguments vrais. Depuis 1830, le conseil d'état a compté dans ses rangs MM. Cuvier, Allent, Thiers, Duchatel, Cousin, Villemain, Salvandy, Dumon. En ce moment, il renferme encore des hommes de science et de talent autant qu'aucune autre compagnie judiciaire ou administrative. On peut interroger tous ceux qui ont assisté dans son sein à des discussions sur des questions de législation, de droit administratif, d'économie publique, le débat y est presque toujours complet, approfondi, peut-être plus qu'il ne le serait dans les chambres sur de tels sujets; il est au moins plus attentivement écouté; personne n'y vise à

l'effet, on n'y parle que pour éclaircir la discussion, les longs discours en sont bannis, et aucun projet de loi ne traverserait cette épreuve sans y recevoir de notables perfectionnements.

Quant au règlement, il se prête à toutes les convenances du travail de préparation des lois. Il est vrai que le conseil d'état est fort occupé : la plupart de ses membres siègent cinq fois par semaine, mais on pourrait mieux distribuer le service, et la nouvelle loi donne le moyen de ne point porter à l'assemblée générale, les affaires administratives dont le peu d'importance ne justifie point cette délibération solennelle. Ces améliorations s'effectueraient pour ainsi dire d'elles-mêmes, le jour où le conseil d'état, habituellement appliqué à des discussions législatives, reconnaîtrait la nécessité d'apporter plus d'ordre et de rapidité dans l'expédition des travaux d'une importance secondaire.

Ce n'est donc ni l'insuffisance du personnel, ni le règlement du conseil d'état qui empêchent que les projets de loi lui soient soumis. Mais le gouvernement se sent plus maître dans une commission composée arbitrairement, et dont la formation permet d'ailleurs de flatter certaines vanités parlementaires. Une autre cause agit encore plus puissamment. C'est au moment de la clôture des sessions que devraient commencer les travaux du conseil d'état; il faudrait que les projets ou les do-

cuments à l'appui lui fussent immédiatement transmis et qu'il employât à leur examen tout le temps qui doit s'écouler jusqu'au retour des chambres. Malheureusement alors les ministres, accablés par les fatigues de la politique et de l'administration, s'abandonnent le plus souvent à une invincible langueur. Ils saisissent avidement le peu de loisir que leur rend l'éloignement du parlement, ne se livrent qu'aux affaires indispensables et ajournent le travail de la session suivante. Cependant les chambres sont rappelées, le temps presse, on est obligé d'en finir promptement, et l'on ne peut plus attendre un rapport, une discussion préalable et les délais inséparables de l'intervention d'un grand corps qui veut se prononcer en connaissance de cause, et qui ne croit pas que la précipitation soit un bon législateur.

On supprime donc le recours au conseil d'état, et pour y suppléer on nomme des commissions. C'est l'expédient habituel. On réunit à la hâte quelques personnes, spéciales si l'on peut. On ouvre une sorte de discussion pendant deux ou trois soirées, à l'heure où presque tous les hommes occupés ont besoin de repos et sont impropres au travail. Le projet est examiné tant bien que mal, à la hâte, sous l'influence souvent exclusive du ministre qui préside et qui aime qu'on se dépêche, et puis les chambres sont saisies. Qu'en résulte-t-il ? Les projets du gouvernement

sont dépourvus de toute autorité ; lui-même les défend mal, les soutient peu, s'attache seulement à prévenir l'échec politique d'un rejet, et consent à tout ce qui peut les faire passer, n'importe comment. Mutilés dans les commissions, mutilés dans la discussion, ils en sortent tout déchirés, et tombent ainsi de chute en chute au bulletin des lois. Une rédaction vicieuse, confuse ; des dispositions incohérentes; point de système, de principe directeur ; des articles qui se contredisent, au moins dans leur esprit; des lois en vigueur abrogées par ignorance; la législation générale privée d'unité, et d'incessantes difficultés d'application, voilà ce que produit l'incomplète préparation des lois. Ces résultats sont déplorables. Qu'on nomme des commissions pour une question technique, comme celle des paquebots transatlantiques, pour l'établissement d'un impôt, pour une enquête, cela peut être nécessaire; mais dans les sujets ordinaires, dans les matières qui touchent à l'administration, au gouvernement intérieur de l'état, à la police, la seule commission à consulter, c'est le conseil d'état.

Depuis quelques années, un usage louable a été adopté : tous les projets de loi d'intérêt local lui sont soumis. Son contrôle y est fort utile. Ces lois sont surtout des actes d'administration, et les chambres, qui les votent en masse, ne leur

accordent qu'une attention très secondaire. C'est au conseil d'état qu'il appartient de les examiner, d'étudier l'état financier des communes ou des départements, de créer des règles pour les impôts, les emprunts, etc., et d'empêcher le désordre de se jeter dans ces affaires. Il s'est acquitté de ce devoir avec conscience et fermeté, et préoccupé à juste titre des embarras que signalaient des budgets communaux ou départementaux, il a refusé d'approuver plusieurs propositions d'emprunts ou de contributions extraordinaires. Mais ce refus a excité des mécontentements ; on a insisté pour que l'avis du conseil d'état ne fût pas suivi, et le ministre a cédé ; résolution régulière en droit, mais fort regrettable, car elle avait pour résultat de décourager le conseil d'état, de consacrer des actes de mauvaise administration, et enfin, au point de vue ministériel, d'enlever au gouvernement le droit et la facilité d'opposer, en pareil cas, à la tyrannie de certaines obsessions la délibération du premier corps administratif du royaume.

Tous les règlements d'administration publique sont délibérés dans le conseil d'état. Il a fallu obéir à la loi qui le prescrivait. Mais, le plus souvent, ils ne lui sont déférés qu'au moment même où la promulgation n'en peut être retardée, et le conseil d'état est condamné à les discuter en courant. Les limites étroites du budget per-

mettent à peine les dépenses d'impression les plus indispensables; presque toujours on se borne à distribuer, deux ou trois jours d'avance, le texte du projet à délibérer; des documents fort précieux, des rapports administratifs, des exposés de motifs qui éclaireraient la discussion, qui, distribués aux membres du conseil, leur donneraient le moyen de se livrer personnellement à des études préparatoires, restent entre les mains du rapporteur et servent à peine à la délibération.

Plusieurs des comités du conseil d'état sont, comme on l'a vu, fort occupés. Mais il en est deux presque exclusivement réduits à d'ingrates liquidations de pensions, et qui demeurent étrangers aux affaires de leurs ministères. Ce sont les comités qui correspondent, l'un au département des finances, l'autre aux deux départements de la guerre et de la marine. De 1840 à 1844, le comité des finances n'a eu que 569 avis à donner, soit 114 par année; il a été consulté sur 12 projets de loi de 1830 à 1834, sur un seulement de 1835 à 1839, et sur un encore de 1840 à 1844. Pour qui sait le nombre et l'importance des affaires du département des finances, il est évident qu'on évite à dessein de consulter le comité. Cependant chacune des régies financières a besoin en mille occasions d'avis et de direction. Celle des contributions directes, pour n'en citer

qu'une, n'aurait-elle pas tout à gagner à s'appuyer sur l'avis du comité du conseil d'état dans les mesures relatives à l'assiette et à la perception de l'impôt?

De 1840 à 1844, le comité de la guerre et de la marine a été appelé à donner son avis sur 67 affaires de la guerre, soit 13 par an, et 225 affaires de la marine, soit 45 par an. Le département de la guerre ne lui a soumis aucun projet de loi, et ne l'a consulté que sur 5 projets d'ordonnance. Le département de la marine ne lui a non plus déféré aucun projet de loi, et ne lui a renvoyé que 8 projets d'ordonnance : il est clair encore qu'on n'entend point se servir du comité, et cependant que d'intérêts de tous genres pourraient être réglés par lui! Sous l'empire, le comité de la guerre du conseil d'état était appelé à délibérer sur les plus importantes questions d'organisation militaire; il a laissé de fort beaux travaux qui sont encore consultés avec fruit. Ne peut-il plus rendre de pareils services? Au ministère de la marine, il serait d'un grand secours pour les affaires coloniales, qui offrent de si graves difficultés au moment où s'agite la question de l'émancipation des esclaves, et où les pouvoirs des conseils coloniaux ont reçu une grande extension. Déjà, en 1835, le roi a décidé que tous les décrets des gouverneurs des colonies passeraient au comité, qui par suite en a examiné 191

de 1835 à 1839, 58 en 1840, 35 en 1841, 30 en 1842, 40 en 1843, et 28 en 1844. Cette sage mesure pourrait être étendue. Toutes les ordonnances qui règlent le régime des colonies devraient être délibérées, non-seulement par le comité, mais par le conseil d'état tout entier : quand on soumet à son examen l'établissement d'une usine incommode ou dangereuse, l'approbation d'un legs, l'alignement d'une route, on peut bien prendre son avis sur des mesures qui touchent à la condition et en certains points à l'existence de nos établissements d'outre-mer.

Le trop petit nombre de projets de lois soumis au conseil d'état, la discussion trop hâtive des règlements d'administration publique, enfin l'éloignement dans lequel sont tenus deux comités qui pourraient être employés aux plus utiles travaux, tels sont les seuls points sur lesquels nous nous permettions quelques critiques. Sur tout le reste, il suffit de se rendre compte des intérêts de tous genres engagés dans les affaires sur lesquels le conseil d'état délibère, pour concevoir une idée exacte des services qu'il rend, et tout commentaire serait superflu.

IV.

Fonctions et formes de procéder du conseil d'état. — § 2e. Matières contententieuses.

Avant de montrer le conseil d'état dans l'exer-

cice de ses fonctions en matière contentieuse, et de discuter les questions qui se rattachent à cette attribution importante, déterminons nettement en quoi consiste ce qu'on appelle le *contentieux administratif*. La définition n'en a été insérée dans aucun monument de la législation, et à vrai dire elle est peu susceptible de trouver place dans le texte limité d'un article de loi.

Les opinions les plus erronées sur la véritable nature du contentieux administratif ont été exprimées par des publicistes, par des jurisconsultes fort éclairés : ils n'y voient qu'un assemblage de contestations distinctes, disparates, réunies, par la force de la loi, sous une qualification commune, et enlevées violemment à la juridiction des tribunaux civils. Les juridictions administratives ne composent, selon eux, qu'un démembrement de la justice ordinaire opéré par l'esprit révolutionnaire ou par le despotisme, au détriment des droits privés et de la liberté des citoyens. Ils ne font consister le véritable contentieux administratif, dégagé de ces emprunts, que dans le règlement de simples intérêts sur lesquels l'administration doit exercer une pleine autorité ; intérêts qu'elle pèse, si elle veut, avec un soin spécial, qu'elle défère par condescendance à des conseils pour avoir leur avis, mais qui, en définitive, ne relèvent que d'elle et dépendent de son jugement libre et absolu.

A l'occasion du livre par lequel M. Macarel a ouvert la série de ses travaux si clairs, si méthodiques, si substantiels sur le droit administratif, un publiciste éminent a publié, en 1828, dans la *Revue française*, un article fort remarqué, où il soutient cette opinion. Le contentieux administratif ne doit comprendre, à l'en croire, que « les réclamations élevées sur le mérite, la justice, l'opportunité d'une mesure prise par le gouvernement, *discrétionnairement* et dans la limite de ses pouvoirs. » Il attribue au contentieux judiciaire « toute plainte qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté; toute question dont la solution se trouve écrite d'avance dans un texte, tellement que, les faits étant vérifiés, il ne reste plus qu'à voir ce que porte le texte invoqué, jusqu'à quel point il s'applique ou ne s'applique pas. »

Toute cette théorie repose sur une confusion, sur une appréciation inexacte des éléments dont se compose réellement le contentieux administratif. Il est vrai que plusieurs contestations qui, par leur nature, appartiendraient aux tribunaux, ou qui ne mettent en jeu que de simples intérêts, en font partie en vertu de lois spéciales; mais les exemples de ce genre, sur lesquels nous reviendrons, ne constituent que des exceptions, et si, en général, on ne peut fonder un principe sur

une exception, c'est surtout lorsqu'il s'agit de l'étude et de l'application de notre législation administrative. Elle contient de nombreuses anomalies et se compose de lois faites à des époques différentes, sous l'influence de principes opposés, sous des formes de gouvernement diverses, au moins par leur esprit. Les rédacteurs, les rapporteurs, les législateurs successifs, ont cédé à des théories, à des impressions qui ne concordaient pas toujours ensemble, fort zélés, par exemple, dans le règlement des compétences, les uns pour l'autorité administrative, les autres pour l'autorité judiciaire, et faisant pencher la balance d'un côté ou de l'autre, beaucoup moins en vertu de doctrines fixes et arrêtées, que par entraînement ou par préjugé.

Le contentieux administratif, en principe et abstraction faite de dispositions purement exceptionnelles, n'est ni un contentieux judiciaire, dérobé aux tribunaux civils, ni le règlement discrétionnaire de simples intérêts, détourné de l'administration pure.

Il diffère du contentieux judiciaire en ce qu'il ne s'applique qu'à des questions de l'ordre administratif, qu'il est réglé par des lois particulières, et soumis à des principes et à des conditions qui lui sont propres. Comme le contentieux judiciaire, il se compose de procès, mais ces procès ont un caractère spécial, de même que le

contentieux commercial, quand on le distingue des procès civils.

Il diffère du règlement discrétionnaire des simples intérêts en ce qu'il ne se produit que quand un droit est invoqué.

Son domaine est immense : il comprend toutes les lois administratives ; toutes en effet lui apportent leur tribut, et concourent à le composer. C'est la conséquence de l'organisation même du pouvoir administratif et de ses rapports avec le pouvoir législatif : quelques réflexions sont nécessaires pour faire comprendre notre pensée.

L'administration publique est instituée pour régler les intérêts généraux, et, tout en les faisant prévaloir sur les intérêts privés, pour en concilier les exigences respectives, autant que le comportent les circonstances et les nécessités sociales. Pour remplir sa mission, elle a besoin d'air et d'espace ; la liberté est sa vie. L'administration n'est pas un instrument aveugle et fatal. Quand la loi l'enferme dans des liens étroits qui en gênent tous les mouvements et qui la privent de tout essor, il peut y avoir encore des agents qui se décorent du titre d'administrateurs, mais il n'y a plus d'administration. Ce système, grace au bon sens du pays, n'a pas prévalu en France : l'administration y jouit d'une latitude non pas excessive, comme le prétendent quelques publicistes, mais étendue et presque

toujours suffisante. Nos législateurs ont préféré avec raison son action souple, accommodante et équitable aux prescriptions inflexibles et à la raideur des dispositions qu'ils pouvaient établir; mais ils ont pris leurs sûretés et ont voulu que les délégations nombreuses qu'ils lui faisaient fussent toujours soumises à de certaines conditions et contenues dans des limites déterminées.

Tantôt la loi désigne l'autorité qui devra prononcer sur les questions qu'elle renvoie à l'administration : ainsi elle exige que la décision soit rendue par un arrêté de préfet ou de ministre, par une ordonnance du roi ; en transmettant le pouvoir, elle désigne la main qui en sera dépositaire.

Tantôt elle exige que l'instruction des affaires soit l'objet de certaines garanties : ainsi elle ordonne des expertises, elle impose l'obligation de prendre l'avis de tel conseil, du conseil d'état, par exemple, ainsi que nous venons de le voir ; elle prescrit la communication des pièces aux parties intéressées, exige que ces dernières soient entendues et les autorise à se défendre.

Tantôt enfin elle ne concède à l'administration qu'un mandat limité. Elle la charge de statuer, mais en lui imposant certaines règles dont elle lui interdit de s'écarter : ainsi elle l'autorise à inscrire d'office des dépenses au budget d'une commune, mais elle ne le lui permet que quand il

s'agit de dépenses obligatoires ; elle l'autorise à déterminer l'emplacement d'un cimetière, mais elle fixe les distances qui devront être maintenues entre cet emplacement et les habitations.

Il est même des cas dans lesquels l'administration, bien que préposée à certains soins, n'est investie d'aucun pouvoir discrétionnaire. Ainsi elle est chargée de délivrer les brevets d'invention, mais elle n'en peut refuser, sauf des exceptions clairement définies, à quiconque consigne une somme et accomplit des formalités matérielles légalement prescrites.

Les limites que sa puissance reçoit des volontés de la loi résultent en d'autres cas des règlements ou de ses propres engagements : les règlements d'administration publique ont la force et l'autorité de la loi ; ils procèdent comme elle et limitent à leur tour les pouvoirs qu'ils transmettent. L'administration a traité avec des tiers pour la fourniture des subsistances de l'armée, pour l'exécution de travaux publics ; les conditions de ces opérations ont été arrêtées de commun accord : elle est liée par ce contrat, qui devient sa loi ; dans les clauses même des marchés se trouve parfois un mélange d'arbitraire et de droit : elle aura stipulé par exemple qu'elle désignerait les carrières où s'approvisionnera l'entrepreneur d'une chaussée en pierre ; elle s'est alors réservé un pouvoir discrétionnaire

qu'elle aurait perdu si l'entrepreneur fût demeuré maître du choix.

Le pouvoir de l'administration se trouve ainsi limité et défini : elle tient en quelque façon en ses mains deux sortes d'autorités, l'une discrétionnaire, l'autre réglée, l'une intelligente, l'autre passive, l'une libre et soumise dans son exercice à toutes les vicissitudes des temps et des lieux, l'autre contrainte et absolue comme la loi ou le contrat dont elle n'est que l'application littérale et forcée.

Tant que l'administration ne suscite aucune réclamation, il est indifférent que ses mesures appartiennent à son autorité discrétionnaire ou à ce que nous appelons son autorité réglée. L'une et l'autre sont exercées par elle au même titre, quoiqu'à des conditions différentes, et composent également son domaine légal. Elle accomplit indistinctement ses fonctions complexes et prend, s'il lui convient, les avis de ses conseils, spécialement du conseil d'état. Celui-ci lui fait connaître son opinion, quelle que soit la capacité dans laquelle agisse l'administration.

Mais, au moment où des réclamations s'élèvent, il devient nécessaire de savoir à quel ordre d'autorité appartiennent les actes attaqués, et si l'on impute à l'administration d'avoir blessé des intérêts, ou porté atteinte à des droits. Dans le premier cas, les réclamations sont purement admi-

nistratives ; elles appartiennent à ce qu'on désigne sous le titre de juridiction gracieuse, pour indiquer que toute concession est purement chose de grace et de bon vouloir. Dans le second cas, elles appartiennent au contentieux administratif.

Ainsi, le contentieux administratif se compose de toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations imposées à l'administration par les lois qui la régissent ou par les contrats qu'elle souscrit ; ainsi, toute loi qui établit une compétence, qui trace une forme d'instruction ou qui pose une règle de décision, peut donner ouverture à un débat contentieux, s'il est allégué que la compétence soit intervertie, la forme inobservée ou la règle enfreinte. Tout contrat passé par l'administration a le même effet, si le sens ou l'exécution en sont contestés. L'ensemble de ces débats considérés en masse forme le contentieux de l'administration : il se compose donc d'une nature particulière de contestations qui se distinguent, comme on voit, du contentieux judiciaire et de l'administration pure.

On a souvent parlé de dresser la nomenclature des affaires contentieuses et même de l'insérer dans la loi du conseil d'état : à plusieurs reprises, le gouvernement a promis de se livrer à ce travail ; en 1830, il avait été confié à une commission formée par M. le duc de Broglie,

ministre et président du conseil d'état. Cette commission devait, dans une pensée conforme aux principes de l'article de la *Revue française*, examiner successivement les attributions du conseil d'état, et restituer les unes aux tribunaux civils, les autres à l'administration pure; elle s'est courageusement mise à l'œuvre et a rédigé un projet en deux cent quarante-six articles fort savant et fort consciencieusement élaboré, mais entièrement basé sur l'erreur qui fait consister le contentieux administratif, non dans un genre d'affaires, mais dans une série d'espèces distinctes, erreur fort répandue et dont on retrouve la trace dans l'ordonnance du 1er juin 1828 sur les conflits. Donner la nomenclature des affaires contentieuses est chose impossible ; il faudrait prendre uneà une toutes les lois administratives, pour rechercher dans chacune les dispositions qui dépendent de ce que nous avons appelé le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir réglé; on ne pourrait découvrir les questions qui résulteraient de leur silence, quand elles sont muettes; la loi générale ne serait jamais au courant des lois spéciales que chaque jour voit naître. Toute loi administrative crée virtuellement des affaires nouvelles ; celle sur l'état des officiers, par exemple, en constituant des droits qui n'existaient point encore, a agrandi ce terrain d'alluvion. Il serait impossible de régler à l'avance toutes les dif-

ficultés que peuvent soulever les contrats passés par l'administration. Les affaires du contentieux administratif sont innombrables, mobiles, incessantes : elles n'en font pas partie en vertu d'un texte de loi, parce qu'il aura, pour ainsi dire, plu à un législateur de les y comprendre, mais bien par leur nature propre : aucune loi spéciale n'a dû intervenir pour les y classer, il en faudrait une pour les en distraire; elles composent entre elles un ensemble légal, un corps de droit; les lois et les principes généraux qui les régissent forment le droit commun de l'administration, comme le Code civil est celui des intérêts privés et des transactions ordinaires des citoyens.

La véritable définition du contentieux administratif se trouve dans la jurisprudence du conseil d'état qui, depuis quarante ans, exerce la haute juridiction administrative, et c'est cette longue et scrupuleuse élaboration qui a rassemblé tous les éléments dont il se compose.

Le conseil d'état s'est toujours renfermé dans les deux caractères qui constituent exclusivement le contentieux administratif; jamais, sauf les dispositions exceptionnelles qui en décidaient autrement d'une manière expresse, il n'a admis de recours, s'il ne s'agissait d'une réclamation fondée sur un droit, et si ce droit n'appartenait pas à l'action administrative.

Ainsi, il a toujours repoussé toute prétention

fondée sur un simple intérêt, l'a renvoyée devant l'administration pure et a refusé d'en connaître par la voie contentieuse. (Jurisprudence du conseil d'état, *passim.*)

Il a soigneusement rendu aux tribunaux toute question de droit commun ou d'intérêt privé. Dans les affaires contentieuses dont il était saisi régulièrement, il a distrait tous les incidents qui n'avaient pas un caractère administratif et s'est abstenu de les juger. (*Ibidem.*)

Dans les actes même du gouvernement, il a distingué ceux qui tenaient spécialement au pouvoir administratif, des actes qui remontaient aux autres attributions de la couronne.

Ainsi, il a refusé de connaître de discussions relatives à des traités ou à des négociations diplomatiques, laissant au gouvernement seul le règlement de droits qui pouvaient affecter nos relations internationales. (Arrêts des 4 mai 1835, 7 mars et 5 décembre 1838.)

Il a refusé de connaître de discussions relatives à des règlements financiers soumis au vote des chambres, laissant à l'action parlementaire son droit d'examen et sa juridiction politique sur ces matières. (Arrêt du 4 décembre 1835.)

Il a refusé de connaître de discussions relatives à des mesures de haute police prises par les ministres dans un intérêt de sûreté publique, lais-

sant à la responsabilité constitutionnelle son jeu libre et entier. (Arrêt du 2 août 1836).

La jurisprudence a ainsi renfermé le contentieux administratif dans des limites bien arrêtées et en a distrait tout ce qui ne devait point en faire partie.

Cependant il est vrai, comme nous l'avons dit, que des lois exceptionnelles y ont compris des affaires qui, par leur nature, ressortissaient à l'autorité judiciaire, et dans ce nombre, pour choisir l'exemple le plus frappant, les contestations sur les ventes de domaines nationaux. Ces questions tenaient au droit de propriété et ressortissaient aux juridictions civiles. C'est par une transposition de la loi, par un déclassement, selon l'expression de M. Chauveau Adolphe dans son studieux travail sur la *Compétence et la juridiction administratives*, que le jugement en a été remis à l'administration. Des intérêts politiques ont dicté ce déclassement dont les événements ultérieurs ont prouvé la sagesse et la nécessité. Certaines contestations relatives aux domaines engagés, d'autres qui surviennent après les dessèchements entre les propriétaires intéressés, ont été également comprises dans le contentieux administratif, bien qu'elles dépendissent plutôt du contentieux judiciaire.

Le conseil d'état statue encore par la voie contentieuse sur la validité des élections municipales

et départementales, qui, sans être judiciaires, constituent moins des actes administratifs que des opérations politiques. Il statue sur les contraventions de grande voirie, et peut imposer des amendes, pouvoir qui semble usurpé sur les tribunaux correctionnels.

D'un autre côté, il prononce par la voie contentieuse sur des questions qui, par leur nature, paraîtraient appartenir au pouvoir discrétionnaire, par exemple sur les autorisations accordées ou refusées aux établissements insalubres et incommodes de deuxième et troisième classes. Ces autorisations, comme toutes celles que l'administration est appelée à donner, ne devraient point relever de la juridiction contentieuse, d'autant plus que celles qui concernent la première classe de ces établissements sont considérées et traitées comme purement administratives.

Ces diverses espèces appartiennent donc *en fait*, si l'on peut ainsi dire, au contentieux administratif, mais elles ne le constituent point et ne doivent pas servir à le caractériser *en droit*. Le législateur pourra leur conserver cette qualification d'emprunt, les maintenir dans cette catégorie exceptionnelle : c'est une question qui s'engagera à l'occasion des lois spéciales relatives à chaque matière. Quant au contentieux administratif en lui-même, il existe indépendamment de ces accroissements irréguliers, qui ne s'y lient que par

une sorte de juxtaposition et avec lesquels il ne doit pas être confondu.

Telle est donc le contentieux administratif : comme on le voit, la politique proprement dite, les actes du gouvernement, les mesures diplomatiques, ne lui appartiennent pas plus que les questions judiciaires ou purement administratives. Les contestations soulevées par les lois qui régissent l'administration et par les stipulations qu'elle a souscrites, tel en est l'objet normal et exclusif.

On comprendra clairement cette théorie, si l'on suit le conseil d'état dans l'exercice même de ses attributions contentieuses. Les comptes rendus de ses travaux permettent cette recherche.

Le conseil d'état prononce en premier lieu sur les conflits ou règlements de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, et sur les pourvois dirigés pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir et quelquefois même pour violation de la loi, contre les décisions des autorités administratives qui statuent en dernier ressort. S'il exerçait une véritable juridiction, question que nous examinerons bientôt, cette partie de ses attributions l'assimilerait à la cour de cassation. De 1840 à 1844, 218 conflits et 48 recours contre les autorités administratives de dernier ressort, lui ont été soumis. 43 de ces recours étaient dirigés contre des décisions de jurys

de révision de la garde nationale, 3 contre des arrêts de la cour des comptes et 2 contre des décisions des conseils de révision en matière de recrutement.

Le conseil d'état connaît en second lieu sur des recours dirigés, en la forme et au fond, contre les décisions des juridictions administratives qui statuent en premier ressort seulement. Dans ce cas, il est en quelque sorte juge d'appel. Ces affaires doivent être considérées sous deux rapports, d'abord quant à la juridiction qui avait rendu la décision attaquée; puis quant à l'objet même de la contestation. Sous le premier rapport, en cinq ans, on a déféré au conseil d'état 2,889 arrêtés de conseils de préfecture, 117 arrêtés de préfets, 327 décisions ministérielles, 82 ordonnances royales, 4 arrêtés de conseils privés des colonies et 14 décisions de diverses autorités. Quant à l'objet des affaires, il faudrait les énumérer toutes pour le faire connaître. Il suffit de dire que sur 3,433 pourvois, 1,285 s'appliquaient à des réclamations en matière de contributions, 1215 à des contraventions ou à des difficultés en matière de grande ou de petite voirie, 457 à des nullités d'élections municipales ou départementales, 71 à des marchés de fournitures, 123 à des liquidations de pensions, 163 à des entreprises de travaux publics. Nous désignons plus particulièrement ces affaires parce qu'elles forment les catégories les

plus nombreuses. Toutes les autres appartiennent au même ordre d'intérêts et se rattachent également à des applications de lois ou à l'exécution de contrats passés avec l'administration.

Pour l'examen des affaires contentieuses, le conseil d'état est soumis à d'autres règles que pour l'examen des affaires administratives. Son intervention n'a lieu que dans des cas restreints et définis, hors desquels il doit s'abstenir. Il peut être saisi directement par les parties privées; il ne doit délibérer que sur les conclusions mêmes qui lui sont présentées. L'instruction des affaires est confiée à un comité spécial, présidé par le vice-président du conseil d'état. Le rapport en est fait en séance publique, dans une assemblée générale, à laquelle les membres du service extraordinaire n'ont pas le droit de siéger. Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales; un commissaire du roi, faisant fonctions de ministère public, donne ses conclusions. Le conseil d'état délibère ensuite à huis clos et à la majorité des voix.

On voit que toutes les garanties des tribunaux sont ainsi données aux parties. La loi établit en outre des causes de récusation et admet des recours en nullité. Elle déploie ainsi tout l'appareil judiciaire : publicité des débats, plaidoiries des avocats, conclusions du ministère public.

Cependant l'opinion adoptée par le conseil d'état n'a point le caractère d'un jugement; elle est seulement transcrite sur le registre de ses délibérations, et peut être modifiée par l'ordonnance qui intervient ensuite.

Par ces dispositions nouvelles, la loi a mis fin à une controverse engagée depuis longues années sur le caractère des pouvoirs dont le conseil d'état est investi. Il s'agissait de savoir si, en matière contentieuse, les avis qu'il émet doivent engager le gouvernement à titre de décisions; en d'autres termes, s'il doit exercer une juridiction, ou si, de même qu'en matière administrative, il n'est qu'un simple conseil.

Une commission d'administrateurs et de conseillers d'état, et dont le rapporteur était le premier écrivain de notre droit administratif, M. de Cormenin, et plus tard deux commissions de la chambre des députés, adoptaient le système de la juridiction. L'opinion contraire prévalait au sein de la chambre des pairs, où elle avait été exposée avec une grande puissance de raison par M. le comte Portalis. Les deux chambres, comme on vient de le voir, l'ont consacrée enfin par la loi nouvelle.

Ce système nous paraît contraire aux vrais principes. Sans vouloir infirmer une loi qui a prononcé souverainement, nous userons du droit qui appartient à toute opinion consciencieuse et

réfléchie, en exposant rapidement les motifs de la nôtre. Cette discussion peut contribuer à prévenir une application abusive de la loi nouvelle, et, sous ce rapport, elle ne sera peut-être pas sans utilité.

En France, il n'y a pas de droit dépourvu de sanction. Pour ceux qui touchent à l'action du gouvernement, si une justice régulière n'est pas constituée, la responsabilité ministérielle y supplée. Le citoyen obtient toujours ou la garantie judiciaire ou la garantie politique, des juges institués pour reconnaître son droit et le faire respecter, ou des ministres responsables devant les pouvoirs parlementaires. C'est un principe non contesté, et ceux qui ne veulent pas que le contentieux administratif soit soumis à une juridiction, entendent le placer sous l'abri de la responsabilité ministérielle.

La question, dans son expression la plus générale, consiste donc à savoir si, en principe, le jugement du contentieux est du domaine de la responsabilité ministérielle ou de celui d'une justice réglée.

Ainsi posée, elle est résolue, à notre avis, par tous les principes de notre droit public.

Toute difficulté qui donne lieu à l'examen du texte d'une loi ou d'une convention, à l'effet d'en déterminer le sens et d'en donner l'interprétation, non arbitraire et libre, mais formelle et

doctrinale, doit être soumise à une juridiction.

Toute difficulté qui consiste à constater des faits pour les rapprocher d'une loi ou d'une convention doit être soumise à une juridiction.

Or, nous croyons l'avoir prouvé, les questions que soulève le contentieux administratif tiennent toutes à cet ordre de difficultés : elles portent sur des applications de lois ou de conventions, et sur des constatations de faits; elles constituent de véritables procès.

Il est certain, ainsi qu'on l'a souvent répété, que l'état, dans les contestations dont se compose le contentieux administratif, ne peut être considéré comme une partie, dans le sens ordinaire et usuel de ce mot. On ne doit voir en lui, ainsi qu'il a été dit encore, que « le pouvoir public agissant comme conservateur de l'ordre social et non comme propriétaire de ses domaines, ou comme exerçant des actions civiles. » Mais le pouvoir public qui s'appelle l'administration, n'est pas au-dessus des lois; loin de là, toutes celles qui composent ses attributions contiennent des prescriptions sous lesquelles il doit se courber. Les contrats qu'il passe ne sont pas moins impérieux pour lui. Ces lois et ces conventions ont les unes et les autres pour objet de restreindre ou de régler son action, d'introduire des garanties contre ses abus, des précautions contre ses erreurs. Comment l'admettre à décider lui-même

quels devoirs elles lui prescrivent, quelles barrières elles lui opposent? La défiance qui a dicté les dispositions restrictives de la loi, ou les stipulations du contrat, est incompatible avec la confiance qui en laisserait l'administration seule appréciatrice. Il n'y a qu'une autorité étrangère et impartiale qui puisse prononcer. Cette autorité se trouve dans une juridiction.

Il n'est pas exact de prétendre que les questions qui touchent au pouvoir social ne puissent être déférées à des juges. Notre législation contient une foule d'exemples contraires : tous les procès relatifs au domaine et à l'enregistrement, aux douanes, aux contributions indirectes, sont soumis aux tribunaux judiciaires; les règlements de police reçoivent d'eux leur sanction pénale; les plus grandes questions de l'ordre public sont impliquées dans l'administration de la justice criminelle.

Quand l'autorité administrative a usé de ses pouvoirs discrétionnaires, il est juste, il est nécessaire qu'elle statue elle-même sur les réclamations élevées à l'occasion de ses actes. Elle était juge, et juge sans appel : ces réclamations ne sont qu'une sorte de supplique, le recours à un plus ample examen, un appel à l'administration elle-même : elle était maîtresse de sa décision, elle pouvait admettre ou rejeter, autoriser ou défendre, faire ou ne pas faire. Tout lui était facul-

tatif; elle ne peut perdre la liberté d'action dont la loi l'avait pourvue; la plainte qui s'élève n'a pas l'effet de l'en dépouiller. Quant à la partie lésée, elle n'est pas fondée à protester contre cet arbitraire, car elle ne tenait aucun droit de la loi.

Mais quand la réclamation porte sur une mesure du pouvoir limité, il est fait appel, non plus au bon vouloir de l'administration, mais à la loi elle-même : c'est donc à une juridiction à prononcer.

A son défaut, la responsabilité ministérielle deviendrait la sauve-garde des droits privés, mais elle est étrangère à ces sortes de questions. On comprend la responsabilité lorsqu'elle sert de garantie contre l'administration exerçant un pouvoir discrétionnaire; on ne la comprend pas lorsqu'elle sert de garantie contre l'administration se livrant à une appréciation juridique. On comprend encore la responsabilité servant de garantie à l'application des principes qui règlent la distribution des pouvoirs; on ne la comprend point servant de garantie à l'interprétation d'une loi ou d'une convention. De quelle responsabilité s'agirait-il d'ailleurs ? Il ne peut être question ni de la responsabilité pénale et criminelle, réservée pour des actes attentatoires aux lois et inspirés par des vues coupables, ni de la responsabilité civile, que notre législation n'a point encore admise, qu'elle n'admettra probablement jamais, et qui, dans des discussions déjà engagées, a été

déclarée inapplicable aux décisions prises en matière contentieuse. Il ne resterait plus que la responsabilité politique ou morale, celle qui atteint le ministre dans sa situation parlementaire ou dans sa considération; mais comment la faire intervenir dans des questions où se trouvent engagés des droits privés, et pourrait-on y recourir sans faire entrer l'administration dans les chambres.

Le système qui attribue à la responsabilité ministérielle le contentieux administratif produit d'étranges contradictions.

Ses partisans ne peuvent nier que des droits s'y trouvent impliqués, et ils les livrent à l'arbitraire. Dans la loi sur le conseil d'état, on enlève à ces droits la protection d'une juridiction, on leur donne la responsabilité ministérielle pour seule garantie; dans la loi sur la responsabilité des ministres, on proposait de leur refuser tout recours en indemnité, après la décision rendue, apparemment parce que cette décision était considérée comme l'œuvre d'une juridiction et non d'un pouvoir responsable.

Certaines matières contentieuses obtiennent, à titre de garantie nécessaire, ce qui est refusé à d'autres comme concession dangereuse pour l'état. Plusieurs impôts relèvent des tribunaux ordinaires, d'autres seront privés de toute juridiction. Toutes les questions de comptabilité sont

déférées à la cour des comptes, juridiction souveraine, indépendante et inamovible, et les questions relatives à la liquidation des pensions, à l'application des déchéances, etc., appartiendront à une justice arbitraire, politique et non réglée.

Un système différent est appliqué aux mêmes affaires, selon qu'elles sont examinées en premier ressort ou en appel; en premier ressort, elles appartiennent, par exemple, au conseil de préfecture, véritable juridiction; sur l'appel, elles tombent dans les mains du pouvoir responsable. Comment expliquer ces contradictions?

Mais laissons de côté ces difficultés pratiques, toutes graves qu'elles soient. On repousse la juridiction au nom des intérêts de l'état; il faut voir s'il est vrai que le système de la responsabilité les protège réellement.

On se tromperait singulièrement si l'on s'imaginait que l'état trouve un grand profit dans l'arbitraire dont le principe de la responsabilité ministérielle est le corollaire. Pour ce qui concerne les marchés qu'il passe, plus il se réserve d'autorité discrétionnaire, plus il subit des conditions onéreuses pour le trésor : il achète à beaux deniers comptants la faculté de faire la loi à ceux qui traitent avec lui; après l'avoir payée fort cher, il peut rarement en user : la voix impérieuse de la justice, des obtacles de tous genres

lui lient les mains et l'empêchent d'exercer tout son droit : il est donc loin d'y trouver son compte. Quant à l'application des lois administratives, que gagne l'état à s'en attribuer le règlement suprême, et quels dangers lui ferait courir une juridiction instituée pour en connaître? On dirait que les juridictions abusent toujours, et que les ministres ont le privilège exclusif de faire bien. La proposition contraire serait plus voisine de la vérité. Si l'on comparait l'ensemble des décisions rendues par les ministres avec celles du conseil d'état, par exemple, on trouverait certainement les bonnes maximes de gouvernement, les règles d'administration, les intérêts financiers de l'état plus constamment, plus puissamment défendus par les dernières, et il ne serait pas difficile d'en dire les raisons. Le gouvernement est souvent entraîné à faire de larges concessions aux intérêts privés, et dans l'état de nos habitudes et de nos mœurs politiques, avec nos majorités flottantes, avec le besoin qu'éprouvent certains hommes d'état de se créer des appuis à tout prix, les intérêts publics nous paraissent mieux gardés par une juridiction quelconque que par des ministres trop souvent exposés aux intraitables prétentions de la cupidité privée.

Si les intérêts de l'état sont mal garantis par ce système, il ne faut pas croire que ceux des particuliers s'en trouvent mieux. Le premier

besoin des citoyens dans leurs relations d'intérêt, dans leurs affaires, c'est l'absence d'arbitraire, la sécurité, la justice, en un mot. N'eussent-ils à redouter qu'une décision injuste sur cent, l'inquiétude s'empare d'eux, et un système qui répand l'alarme dans tous les esprits ne sera jamais ni tutélaire, ni libéral.

Enfin, autant le principe de la responsabilité ministérielle est salutaire pour tout ce qui touche aux choses politiques et de gouvernement général, autant il offre de dangers dans les affaires de détail et d'intérêt privé.

Pour la politique, pour l'administration elle-même, dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, qui, selon nous, la constituent seuls, la responsabilité ministérielle est le complément et la raison dernière du gouvernement représentatif. Par la responsabilité politique, les chambres font prévaloir leurs doctrines ; elles ne soutiennent un ministre qu'autant qu'il s'y dévoue : admirable système tant qu'il n'attribue à la responsabilité que des objets dignes de la mettre en jeu. Que si l'on place sous sa garantie des objets qui n'appartiennent ni à la politique, ni aux grands intérêts de l'état, ils seront inévitablement sacrifiés à de plus hautes considérations. Les majorités ne veulent pas mettre un ministère en question pour de si obscurs démêlés. Tout ce qui est attribué à la responsabilité

ministérielle, en dehors de sa compétence politique, est ainsi livré à l'arbitraire et au despotisme.

Tout paraît donc s'opposer à ce que le contentieux administratif soit considéré comme dépendant de la responsabilité ministérielle, et cette garantie supprimée, celle de la juridiction subsiste seule.

Mais le système de la juridiction soulève à son tour de graves objections.

On témoigne des craintes sur les abus que pourrait commettre une juridiction indépendante. On la représente envahissant les droits du ministère, ceux même des chambres, constituant un nouveau pouvoir dans l'état et compromettant à la fois l'intérêt social, la fortune publique et la liberté des citoyens.

C'est supposer à plaisir des dangers imaginaires.

Tous ceux qui proposent de confier à une juridiction le contentieux administratif, sont d'avis de prendre de telles précautions, que tout abus soit impossible. La juridiction n'offrirait de danger réel qu'autant qu'elle pourrait sortir de ses attributions; le contentieux de l'administration touche de si près à l'administration pure, la distinction entre l'un et l'autre est quelquefois si subtile et si délicate, que la confusion pourrait aisément s'établir. Mais le gouvernement, qui peut toujours dessaisir l'autorité judiciaire elle-

même quand elle s'écarte de sa sphère, posséderait à bien plus forte raison ce droit à l'égard d'une juridiction administrative, et rien n'est plus facile que d'en organiser l'exercice.

Avec cette garantie, toute inquiétude doit disparaître. Le jugement du contentieux renfermé dans ses limites ne mettrait en question aucun grand intérêt de l'état. On a vu qu'il ne peut affecter ni les négociations diplomatiques, ni les mesures de sûreté publique, ni l'action parlementaire. Il ne peut jamais donner lieu à des arrêts de règlement. De bonne foi, la cour des comptes jugeant souverainement tous les comptables de deniers publics, les tribunaux civils statuant sur le domaine de l'état et sur l'enregistrement, les tribunaux correctionnels tenant entre leurs mains l'exécution des lois sur les douanes et sur les contributions indirectes, les cours criminelles statuant sur la définition et sur la compétence dans les matières de leur ressort, n'offriraient-ils pas de bien autres dangers s'il fallait céder à cet esprit de défiance qui suppose toute juridiction prête à violer les lois, à méconnaître l'intérêt public et à troubler l'ordre social ?

Nous ne pouvons donc nous rendre à aucune des raisons qui ont été invoquées contre le principe de la juridiction ; mais ce principe admis, quel sera le juge ?

Quelques logiciens absolus ont proposé de ren-

voyer aux tribunaux le contentieux administratif. C'était l'opinion de l'homme d'état illustre auquel on attribue l'article de la *Revue française* de 1828. Après avoir traversé les affaires et contrôlé ses théories par une longue et habile application, son avis est-il encore demeuré le même. Nous sommes disposé à en douter. Rien n'est plus simple, en effet, que le raisonnement en vertu duquel on soutient que, si un jugement doit intervenir, il doit émaner de l'autorité instituée par les lois pour rendre des jugements; mais aussi rien n'est plus contraire aux données de l'expérience.

Les affaires administratives comportent une justice réglée comme les affaires judiciaires, mais elles doivent être appréciées selon certaines tendances qui leur sont propres.

Dans les affaires de droit civil ordinaire, les parties en présence procèdent au même titre, ont droit aux mêmes avantages, et la balance ne peut jamais pencher pour l'une aux dépens de l'autre. Dans les affaires administratives, l'intérêt public réclame certaines facilités, certains avantages qui n'altèrent pas le droit, mais qui peuvent en modifier l'appréciation. Un jour, le premier président d'une cour royale refusait d'accorder un tour de faveur à une cause qui intéressait l'état. Il s'agissait de l'expropriation d'une maison faisant saillie sur la voie publique.

Cette maison, laissée debout, dit-il solennellement, attestera qu'en France la justice est égale pour tous : voilà l'esprit de l'autorité judiciaire. Devant le conseil d'état, la gêne éprouvée par la circulation publique eût déterminé l'examen de la contestation avant toute autre; voilà l'esprit de la juridiction administrative. Un particulier qui n'exécute pas un marché passé avec l'entrepreneur lui doit une indemnité relative au gain dont il le prive; le Code civil l'établit ainsi. L'administration qui rompt un tel marché ne doit d'indemnité que relativement à la perte éprouvée; c'est le principe du droit administratif. L'état, c'est-à-dire la collection de tous les citoyens, le trésor public, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables, doivent toujours passer, quand le droit ne s'y oppose point, avant le citoyen ou le contribuable isolé défendant son intérêt individuel.

Les lois administratives sont entièrement distinctes des lois civiles ; elles exigent des études particulières; elles sont conçues dans un autre esprit et fondées sur des principes généraux d'un ordre spécial.

Ces différences rendent les tribunaux de l'ordre judiciaire peu propres au jugement des affaires administratives. On doit en excepter le premier de tous, la cour de cassation. Elle est l'énergique et intelligent soutien des intérêts de l'état, mais elle doit cette vertu au grand nombre de ses

membres qui, ayant, dans les chambres, dans les hauts emplois du gouvernement, passé par les affaires publiques, en apprécient les nécessités et en comprennent les besoins. Du reste, elle n'a pas trop de son autorité, de sa constance et de son courage, pour réprimer les tendances contraires des juridictions placées sous sa loi.

Des raisons d'un autre ordre s'opposent à ce que la justice civile connaisse du contentieux administratif.

Les procédures judiciaires entraînent des frais et des lenteurs que comporteraient difficilement les litiges administratifs. Ceux-ci exigent généralement une solution prompte, et l'on ne pourrait les soumettre à des instructions coûteuses sans nuire à l'exercice même de droits légitimes et dignes d'appui, sans grever inutilement le trésor.

Les tribunaux civils sont nombreux, et par suite ils occupent un territoire restreint; plusieurs cours d'appel se partagent le royaume. Les affaires administratives, celles par exemple qui concernent les fournitures aux armées, les grands travaux publics, les dessèchements, etc., embrassent souvent de vastes circonscriptions. Le contentieux de l'administration doit être centralisé comme le gouvernement lui-même, et déféré, au moins sur l'appel, à un tribunal unique.

Enfin, et cette considération est la plus grave

peut-être, si le contentieux administratif était déféré à l'autorité judiciaire, les limites qui le séparent de l'administration pure seraient exposées à de fréquentes violations. Le maintien ne pourrait en être assuré qu'au moyen de conflits sans cesse répétés, dont la fréquence établirait des luttes fâcheuses entre l'administration et l'autorité judiciaire, et jeterait peut-être l'inquiétude parmi les citoyens.

Les tribunaux civils ne doivent donc pas être chargés du jugement du contentieux administratif.

La création d'une cour administrative spéciale offrirait moins d'inconvénients : parallèle à la cour des comptes, investie d'une juridiction d'appel, placée sous la censure du conseil d'état, en cas de recours pour incompétence, excès de pouvoirs, ou violation de la loi, elle offrirait aux justiciables des garanties étendues et ne mettrait point en péril les intérêts publics. Mais on érigerait ainsi un corps nouveau, une autorité non encore essayée, et, dans notre pays de hardiesse révolutionnaire et de théories parfois aventureuses, toute création inquiète ; le budget serait grevé d'une dépense nouvelle ; enfin, les craintes qu'inspire à des hommes de très bonne foi la reconnaissance légale d'une juridiction administrative, trouveraient une base plus réelle dans la

formation d'un tel corps que dans les autres combinaisons proposées jusqu'ici.

C'est donc au conseil d'état lui-même que devrait être remise la juridiction du contentieux. Dans quelle forme l'exercerait-il? de quels recours ses décisions pourraient-elles être l'objet? Ce sont des questions d'exécution dont nous ne dissimulons pas la gravité, dont les difficultés ont même contribué manifestement à faire écarter le système de la juridiction : nous ne les traiterons pourtant point. Il nous suffit d'avoir discuté le principe en lui-même.

Mais ce principe n'a point été consacré par la loi nouvelle : on n'a reconnu au conseil d'état qu'une attribution purement consultative, même en matières contentieuses. D'après la loi, il *propose* seulement les ordonnances qui statuent sur ces matières; le résultat de sa délibération est qualifié *d'avis;* l'ordonnance royale qui intervient ensuite peut n'être pas conforme à cet avis. Le droit que le gouvernement aurait de s'écarter de l'opinion du conseil d'état est donc explicitement reconnu. On peut même dire que les adversaires du principe de la juridiction n'avaient jamais porté si loin leurs prétentions, car ils se bornaient à attribuer au gouvernement le droit de ne pas donner suite à la décision du conseil d'état, et ne demandaient point qu'il pût la remplacer par une autre. La nature et l'étendue du

droit du gouvernement étaient au moins restées indécises, indéfinies, ce droit étant exceptionnel, extraordinaire, réservé pour des cas extrêmes, et l'occasion d'en user ne devant probablement se présenter jamais.

Cependant la loi qui a ainsi précisé et constaté ce qui ne l'avait pas encore été, contient en même temps, il faut le reconnaître, une garantie qui ne laisse pas d'être sérieuse et dont il nous paraît de la dernière importance de déterminer le caractère.

Le gouvernement peut modifier l'avis du conseil d'état, mais l'ordonnance qui, dans tous les cas, n'est contresignée que par le garde-des-sceaux, doit alors être rendue de l'avis du conseil des ministres, et être insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des Lois.* Ainsi, quand l'avis du conseil d'état n'est point suivi, c'est le conseil des ministres qui statue à sa place. Quel est le rôle ainsi départi à ce dernier conseil? est-il un tribunal d'appel auquel on défère la décision du conseil d'état pour qu'il examine les faits, le droit, et révise cette décision? Non; le conseil des ministres ne peut accomplir un tel office. Il est composé d'hommes considérables et habiles sans doute, mais appartenant à des carrières spéciales, et nullement initiés, sauf de rares exceptions, aux lois, aux règles intérieures de service, aux principes de droit d'après lesquels se juge le con-

tentieux administratif. On ne comprendrait guère d'ailleurs un tribunal d'appel réformant à huis clos, sans aucune forme de procès, une décision rendue après une instruction écrite, après les plaidoiries des avocats, les conclusions d'un ministère public et la délibération d'une réunion nombreuse d'hommes, voués spécialement à ce soin. Le conseil des ministres n'est donc point constitué tribunal d'appel des décisions du conseil d'état : il ne remplit point des fonctions judiciaires, pas même des fonctions administratives; il est la plus haute expression du pouvoir politique; c'est donc une mission purement politique qui lui est confiée. Les limites des pouvoirs, des intérêts d'état, des nécessités de gouvernement ont été méconnus par le conseil d'état; le conseil des ministres les fait prévaloir. Dans cette mesure, on comprend son intervention; il ne sort pas de ses attributions légitimes et habituelles; il ne statue que sur des questions de son ressort.

Ainsi entendue, la loi, bien qu'elle ait écarté le principe de la juridiction, n'en contient pourtant point la négation absolue, et elle répond à un besoin qui était senti par ceux même qui soutenaient le plus énergiquement ce principe. Tous en effet reconnaissaient que les affaires qui constituent le contentieux administratif, touchent de si près à la marche même du gouvernement et à sa politique, qu'il était indispensable de

créer des garanties particulières, pour prévenir des empiètements, pour empêcher l'adoption de principes qui seraient de nature à compromettre la chose publique et l'équilibre des pouvoirs. Ces garanties consistaient dans le droit de dessaisir péremptoirement le tribunal investi de la juridiction, et dans des recours extraordinaires contre ses décisions. Les mesures ainsi prises appartenaient, en dernière analyse, au gouvernement lui-même, et étaient couvertes par la responsabilité des ministres. Le système qui a prévalu, tel que nous le comprenons, ne s'éloigne pas beaucoup de ces propositions. Il laisse au conseil d'état, sinon le titre, du moins les attributs réels d'une juridiction. En effet, le gouvernement ne peut modifier les avis du conseil d'état sans engager sa responsabilité au plus haut degré. Les formes solennelles et presque inusitées dans lesquelles il doit prononcer et faire connaître sa décision, indiquent que la loi n'a voulu pourvoir qu'à des cas tout à fait exceptionnels et presque impossibles à prévoir. Les organes du gouvernement, devant la chambre des députés, ont déclaré qu'ils considéraient le droit consacré par la loi nouvelle, comme ne devant probablement pas être plus exercé dans l'avenir qu'il ne l'a été dans le passé. On a paru généralement comprendre que ce droit n'était qu'un moyen extrême, plus efficace encore par la réserve qu'il inspire-

rait au conseil d'état, que par son emploi même. Si la loi est rigoureusement appliquée dans cet esprit, elle fournira peut-être la solution la plus simple et la plus pratique d'un problème qui partageait les meilleurs esprits. Mais le gouvernement ne sera-t-il jamais entraîné à abuser du pouvoir qu'elle a créé sans le définir ; aura-t-il la sagesse, comme par le passé, de respecter les décisions du conseil d'état, même quand il ne les approuve point, toutes les fois qu'elles ne renfermeront aucune des énormités pour lesquelles est établie la faculté extraordinaire de les modifier. Il doit y regarder de près : livrer la justice administrative à l'arbitraire, ce serait la priver de toute autorité morale, et, par une conséquence aussi inévitable que dangereuse, l'exposer à passer plus tard tout entière dans les mains du pouvoir judiciaire, qui, désormais, présenterait seul les garanties réclamées par les droits sur lesquels elle s'exerce. Il est impossible que la prévoyance de ces dangers n'arrête pas les ministres qui seraient tentés de porter la main sur les décisions contentieuses du conseil d'état.

La tâche que nous nous étions imposée est remplie. On a vu le caractère général du conseil d'état, sa composition, ses fonctions de toute nature. Les fait seuls ont parlé. Pour faire bien

connaître la place qu'il occupe dans l'état, il suffisait de dresser l'inventaire de ses travaux. Cette place est si grande, qu'on aurait quelque peine à se rendre compte de la direction qui serait imprimée aux affaires publiques, s'il cessait d'y être mêlé. Qu'on suppose, en effet, le conseil d'état rayé de la liste des institutions, et il n'est pas un pouvoir qui n'ait à regretter son absence. Sans lui, plus de garantie pour les chambres dans les délégations qu'elles font au pouvoir exécutif, pour la justice dans ses conflits avec l'administration, pour l'administration elle-même dans ses résistances aux empiètements de la politique; plus d'unité dans les services publics; plus de doctrines communes embrassant tous les départements ministériels. Les ministres sont le jouet de l'intrigue quand ils ne sont pas les esclaves des bureaux; s'ils ont à lutter contre les écarts des pouvoirs locaux, sortis de l'élection, ils manquent de point d'appui, et leur autorité mal éclairée, peu contenue, revêt les formes de l'impatience ou du caprice. Les citoyens sont livrés à l'inquiétude; ne trouvant jamais devant eux que des agents, engagés directement par des conseils donnés, par des mesures personnellement prises, par amour-propre, par entêtement peut-être, ils ne voient plus dans l'administration qu'un adversaire et un contradicteur partial et jamais un arbitre équitable et sans prévention.

C'est assez dire que le conseil d'état, bien que la charte ne l'ait pas nommé, est un élément nécessaire de l'organisation publique de la France, et que désormais il y est indissolublement uni.

IV.

LE PRÉFET DE POLICE.

Surveiller les complots des ennemis du gouvernement et déjouer leurs tentatives, sans aucun pouvoir extraordinaire, sous l'empire d'une législation qui interdit toute arrestation préventive ; assurer l'ordre et entretenir la sécurité dans une ville dont la population, y compris la banlieue, dépasse 1,100,000 âmes, où sont rassemblés plus de 200,000 ouvriers, où fermentent les passions les plus désordonnées, où se donnent rendez-vous les bandits les plus dangereux ; maintenir la liberté de la circulation dans plus de 2,000 rues, sillonnées par 60,000 voitures ; conjurer tous les éléments d'insalubrité dans un foyer d'industrie, qui agglomère sur quelques kilomètres carrés plus de 6,000 établissements nuisibles, au sein d'un peuple immense entassé dans d'étroites demeures ; faciliter les approvisionne-

ments, favoriser la distribution régulière des choses nécessaires à la vie dans un centre de consommation où s'engloutissent chaque année 1,450,000 quintaux métriques de farine, 950,000 hectolitres de vin, 42,000 hectolitres d'eau-de-vie, 170,000 bœufs, vaches ou veaux, 427,000 moutons, 83,000 porcs et sangliers, où se dépensent 5 millions de francs en marée, 8 millions en volailles et gibiers, 12 millions en beurres et 5 millions en œufs : tels sont en substance les devoirs importants et délicats du préfet de police.

Il dispose d'un budget qui excède 12 millions; il a sous ses ordres une garde de plus de 2,624 fantassins et 620 cavaliers, un corps de sapeurs-pompiers de 829 hommes, des bureaux où travaillent, tout le jour et souvent la nuit, près de 300 employés, un service extérieur de commissaires, d'inspecteurs, de sergents-de-ville, d'agents de tous ordres, qui comprend plus de 2,000 personnes.

Son territoire, peu étendu, n'embrasse que le département de la Seine et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon; mais aucune autre portion du royaume ne renferme une population aussi active, aussi pressée, et les attributions du préfet de police sont plus complexes et plus nombreuses que celles d'aucun ministre.

Délégué du pouvoir politique, il répond de la sûreté du roi et de son gouvernement; magistrat,

il remplit des fonctions judiciaires, fait constater les crimes, délits et contraventions, et en livre les auteurs aux tribunaux; administrateur du département, il est chargé des prisons, des mesures relatives aux aliénés, de la police des communes rurales, des secours pour remédier à la mendicité; dépositaire de l'autorité municipale, il exerce tous les pouvoirs de police qu'elle comporte.

Les attributions déférées par nos lois générales aux préfets des départements et aux maires, sont partagées à Paris entre le préfet de la Seine et le préfet de police. Dans ce partage, le premier a obtenu la part la plus brillante : à lui le soin d'encourager les arts, de soutenir par de grands travaux des milliers d'ouvriers, de secourir l'indigence, de répandre l'instruction, de présider à l'organisation des milices citoyennes. Il occupe le palais de la cité, plus somptueux, plus magnifique aujourd'hui que la résidence royale ; il reçoit le chef de l'état dans les fêtes que lui donne sa capitale; il le harangue, au nom de la ville, à la tête du corps municipal ; il est le maître des cérémonies de la vieille bourgeoisie parisienne, son intendant, son architecte. Il attache son nom à des établissements nouveaux, et le fait bénir pour des créations d'utilité publique dont il est l'exécuteur souvent passif.

Au préfet de police, au contraire, les attri-

butions les plus pénibles, toutes les mesures de rigueur, l'administration des prisons, l'arrestation des prévenus, le transfèrement des condamnés. En butte aux préventions haineuses d'une opinion aveugle et ignorante, pour qui la police est un ennemi et non un protecteur, il n'obtient jamais que des succès négatifs, oublié si le calme règne, attaqué, compromis, si quelque désordre éclate. Son triomphe est dans la sécurité publique, bien précieux que la foule est heureuse d'obtenir, mais qu'elle juge d'autant plus simple et naturel qu'elle en jouit davantage. Il vit entouré de détenus, de gendarmes, d'agents de l'ordre le plus infime; sa demeure, qu'on s'apprête en ce moment à rendre plus digne, est sombre et triste : tout enfin semble conspirer pour lui donner un rang secondaire dans la hiérarchie des pouvoirs municipaux, et pour dépouiller son titre de l'éclat et de la grandeur. Cependant, si l'honneur est le prix du péril et grandit avec lui, si la dignité d'une fonction doit se mesurer sur les services qu'elle est appelée à rendre, le préfet de police est le premier magistrat de la capitale. Paris, privé des avantages que lui procure l'administration du préfet de la Seine, languirait dans un douloureux abaissement, il cesserait d'être à la tête du monde civilisé, toutefois il survivrait encore à sa splendeur perdue; mais Paris, en proie à tous les maux qu'éloigne

une police infatigable et vigilante, périrait bientôt dans les convulsions de l'anarchie.

L'empereur l'avait compris, et sa politique toujours sensée comme le génie, travailla sans relâche à relever la magistrature du préfet de police. Il entretenait avec lui des rapports directs et journaliers, s'attachait à étendre ses attributions, à le placer très haut dans l'opinion ; dans tous les conflits d'attribution, il lui accordait son appui. La restauration, dans le même esprit, conféra un instant au préfet de police le titre de ministre d'état. Après la révolution de juillet, quand les deux préfets de la capitale furent exclus si impolitiquement de la chambre des députés, par la loi électorale qui leur laissait ouvert l'accès de l'autre chambre, le préfet de la Seine fut seul, pendant plusieurs années, appelé à y siéger. Le préfet de police se trouvait ainsi à son égard dans une sorte d'infériorité. Depuis 1844, la promotion de M. Gabriel Delessert a fait cesser cette inégalité. Espérons qu'elle ne sera jamais rétablie. La dignité de pair peut, sans déchoir, être attachée à des fonctions dont le souvenir ne dépare point les carrières les plus illustres, et qu'ont successivement occupées le président et le grand-référendaire actuels de la chambre des pairs. On ne doit point prévoir qu'un des premiers postes de l'état appartienne à des hommes qui ne seraient pas dignes d'aller s'asseoir auprès de ces

honorables prédécesseurs ; le présent est une garantie pour l'avenir, et il est bon que la perspective de cet attribut, sinon nécessaire, du moins habituel, circonscrive les choix du gouvernement dans le cercle des personnages que leur caractère, leur vie entière et leur situation politique autorisent d'avance à y prétendre.

La préfecture de police a été créée en 1800, à l'époque où un pouvoir réorganisateur plaçait partout l'autorité dans des conditions de force et de durée ; pour la première fois, l'administration de Paris obéit à une direction simple et vigoureuse. En 1789, disséminée entre le lieutenant-général de police, le prévôt des marchands, les échevins, la chambre des bâtiments, le bureau des finances et même le parlement, elle manquait d'ensemble et d'unité ; la confusion régnait dans son sein ; un partage obscur d'attributions mal définies engendrait des luttes incessantes. En 1790, l'assemblée constituante désarmait le pouvoir ; à Paris, comme sur tous les points du royaume, étaient constituées des autorités collectives et délibérantes, habiles pour le conseil, impropres à l'action. Le 10 août, en préludant à la sanglante usurpation de la commune de Paris, ne fondait qu'une dictature politique. Le directoire communiquait au pouvoir élevé sur les ruines de la commune, la faiblesse et l'inconsistance qui le minaient lui-même et qui devaient

promptement amener sa chute. Le consulat seul, ou plutôt l'homme de génie en qui il se personnifiait, reconnut la situation exceptionnelle d'une ville où se décident incessamment les destinées de l'état, la plaça sous l'autorité de deux magistrats, nommés par le pouvoir central lui-même, investit l'un de l'administration proprement dite, l'autre de la police; mais, cédant à des ombrages que les circonstances expliquent autant que ses défiances politiques, il n'avait laissé aux vœux des citoyens qu'une expression factice et infidèle, dans un conseil municipal réduit, nommé comme les préfets et dépourvu d'une véritable autorité. La restauration, dont les partisans ne proclament les maximes de liberté qu'aux époques où ils n'ont point à les appliquer, laissa intacte cette organisation. Le gouvernement de juillet, plus loyal dans son libéralisme, a remis à l'élection le droit de composer le conseil municipal, a augmenté le nombre de ses membres et donné entrée à ses séances aux deux préfets : c'est sous les yeux de cette représentation efficace et sincère qu'ils accomplissent leurs fonctions respectives. Le préfet de police, sans qu'aucune de ses attributions ait disparu, en contact avec un pouvoir électif, se trouve relevé dans l'opinion par la solidarité qui les unit ensemble; car, si les conseils élus gênent et entravent parfois les fonctionnaires qu'ils contrôlent, ils les grandissent et les fortifient plus

souvent par leur adhésion; cette sanction populaire est surtout nécessaire à un magistrat chargé de la police : elle lui rend en considération plus qu'elle ne lui ôte en puissance.

Une loi, depuis longtemps promise, doit déterminer à la fois les droits respectifs du conseil municipal de Paris et des deux préfets, et le partage des pouvoirs entre ces derniers : elle devra, si nous ne nous trompons, beaucoup plus maintenir que réformer. Le conseil municipal exerce aujourd'hui, en vertu des lois, une autorité contenue dans de justes limites, et à laquelle il manque seulement d'être clairement définie. Quant aux attributions des deux préfets, la répartition de leurs pouvoirs ne soulève d'objections que sur quelques points peu essentiels, et une solution convenable sortira aisément de la discussion des chambres.

Il a paru qu'il serait de quelque intérêt de retracer l'organisation de la préfecture de police, ses moyens d'action, ses attributions. Ce tableau satisfera peut-être la curiosité de ceux qui aiment à se rendre compte des institutions politiques et administratives sous lesquelles ils vivent; il pourra fournir un terme de comparaison et un sujet d'études à l'étranger; il éclairera enfin l'opinion publique en dissipant d'injustes préjugés.

I.

Organisation générale.

Le préfet de police doit surveiller plus qu'agir, prescrire plus qu'exécuter, et, bien que ses employés intérieurs soient nombreux et occupés, c'est surtout au dehors et dans les services actifs que se manifeste son pouvoir.

Les bureaux concertent les mesures à prendre, donnent l'impulsion, receuillent et constatent les résultats ; ils préparent, délibèrent, organisent ; ils sont la pensée et l'intelligence. Les services actifs surveillent, exécutent, empêchent, préviennent, répriment. En rapport immédiat avec les citoyens, ils occupent tous les points, le jour, la nuit ; ils sont les yeux, les bras de l'administration. Mais dans la multitude des devoirs qu'ils ont à remplir, le rôle d'instruments passifs et muets ne suffirait point, et leur obéissance a toujours besoin d'être éclairée par la réflexion et guidée par le discernement.

Le travail intérieur est distribué selon les diverses attributions du préfet. Le *cabinet particulier* traite seul les questions politiques. Là, dans le secret, sous la garantie d'une confiance réciproque, se suivent les affaires les plus délicates, celles qui touchent à la sûreté de l'état, aux manœuvres des factions, aux sociétés secrètes, à

leurs conciliabules : affaires périlleuses qui engagent la responsabilité du chef, et dont il doit se réserver l'appréciation directe et exclusive. Deux divisions, que leur titre définit suffisamment, la *division de sûreté* et la *division administrative*, se partagent les affaires non politiques; le *secrétariat-général* dirige les intérêts propres à l'administration considérée en elle-même, le personnel, le matériel, et un certain nombre d'objets non classés dans les divisions. Les bureaux de la préfecture de police ne diffèrent de ceux des ministères ou des grandes administrations qu'en ce qu'ils exigent des employés qui les composent une promptitude spéciale d'examen, de décision et d'expédition.

L'organisation des services extérieures est forte et puissante.

Chacun sait que Paris est divisé en 12 arrondissements et 48 quartiers : dans chaque arrondissement est établie une brigade d'inspecteurs et de sergents de ville, sous la direction d'un officier de paix ; dans chaque quartier réside un commissaire de police, secondé par un ou deux secrétaires, collaborateurs sédentaires, et par un inspecteur de police au moins et un porte-sonnette, agents extérieurs et d'exécution.

Les commissaires de police sont indépendants des officiers de paix et leurs supérieurs dans l'ordre de la hiérarchie. Ils sont nommés par ordon-

nance du roi, relèvent à la fois du préfet de police qui les tient sous son autorité, et du procureur du roi dont la loi les a faits les auxiliaires. Ils ont leur bureau toujours ouverts, et y remplissent un ministère de conciliation et d'ordre fort utile, fort apprécié de la population parisienne, qui trouve en eux des arbitres et des pacificateurs. Ils se tiennent à la disposition des citoyens qui réclament assistance dans quelque trouble public ou privé, reçoivent et interrogent les individus arrêtés, veillent à l'exécution des ordonnances de police, à tout ce qui concerne la salubrité, la propreté, etc. Pendant quelque temps, ils portèrent le titre de magistrats de sûreté, et peut-être à Paris auraient-ils dû le conserver, car ils remplissent une véritable magistrature, et la sûreté des citoyens trouve en eux d'énergiques défenseurs. Ils entretiennent des relations directes et journalières avec le préfet qui les emploie dans tous les services de l'administration.

Les officiers de paix, les inspecteurs non attachés aux commissaires et les sergents de ville appartiennent à un bureau central, placé auprès du préfet sous la direction d'un commissaire et désigné sous le titre de *police municipale.*

La police municipale est la source de toute la surveillance de la cité : c'est elle qui répartit dans les douze arrondissements les brigades attribuées

à chacun, et qui met en mouvement, selon les circonstances et les besoins de chaque jour, les brigades centrales réunies autour d'elle, les unes sans affectation spéciale, toujours disponibles à titre de renfort général, les autres chargées d'attributions distinctes, surveillant les filous ou les prostituées, les voitures publiques ou les hôtels garnis; toutes constituées de manière à pouvoir se réunir à la fois, en un instant, sur le même lieu, pour intervenir, au nom de la loi, dans tout ce qui menace le repos des citoyens. Plus de 600 agents dépendent de la police municipale; elle constitue une force permanente et une réserve éventuelle; son organisation est telle, que, sans superfétation, sans dépense perdue, elle fournit ensemble à Paris, pour les temps ordinaires, les agents nécessaires à l'exécution des lois, et, pour les jours d'agitation, une troupe active, courageuse, facile à mouvoir et toujours prête à saisir les auteurs ou les complices du désordre.

Outre les commissaires de police et la police municipale, qui embrassent dans leur action toutes les attributions du préfet, un personnel distinct d'inspecteurs est exclusivement attaché à plusieurs services spéciaux, ressortissant, selon leur objet, à l'une des deux divisions intérieures: la bourse a son commissaire de police et ses gardes; la halle aux grains, son contrôleur et ses

deux inspecteurs; les halles et marchés, leur inspecteur-général et 34 inspecteurs, préposés ou commis; les abattoirs, 6 inspecteurs; la navigation et les ports, un inspecteur-général et 28 inspecteurs, sous-inspecteurs et préposés; le mesurage public et l'inspection des bois et charbons, 41 inspecteurs ou préposés; la vérification des poids et mesures, 6 commissaires de police-inspecteurs. Douze dégustateurs procèdent à la visite des caves et des vins du commerce en détail. Le nettoiement, l'arrosement et l'éclairage occupent un directeur et 80 inspecteurs ou agents de divers grades; la petite voirie, 17 architectes et inspecteurs; les voitures publiques, 95 contrôleurs et surveillants. Deux ingénieurs et un inspecteur sont attachés à la surveillance des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, un médecin à la Morgue, et enfin 12 médecins au dispensaire de salubrité.

La garde municipale prête à ces nombreux agents l'appui d'une force publique qui se distingue par sa discipline, par son dévouement et son expérience, troupe d'élite composée des meilleurs soldats de toute l'armée, digne de la confiance de l'autorité et du public, habituée à ménager, tout en le contenant, le peuple de Paris, qui vit avec elle, et dont la susceptibilité jalouse s'irriterait de tout procédé brutal. Le préfet dispose de la garde municipale, en dirige le service de jour et de

nuit, lui adresse ses réquisitions quand elle lui est nécessaire, et peut compter sur son inébranlable fermeté toutes les fois que les conseils, les avertissements, les instances personnelles des agents civils n'ont pas suffi pour rétablir la paix troublée et rendre aux lois leur empire.

Les sapeurs-pompiers, aujourd'hui en nombre inférieur aux besoins de la population, portent, partout où l'incendie éclate, le secours d'une adresse qui ne s'arrête devant aucun obstacle et d'un courage que n'ébranle aucun danger.

Tels sont les divers auxiliaires de la préfecture de police. Cette énumération ne contient toutefois que les agents ostensibles et désignés au budget. En dehors de ce nombre, d'autres rendent, tant pour les affaires politiques que pour la police de sûreté, des services secrets; il en sera question plus tard, à l'occasion des branches de l'administration auxquelles ils sont attachés.

La simplicité pratique de cet ensemble frappe et satisfait. On comprend qu'elle doit aider puissamment le préfet dans l'accomplissement de son immense tâche : auprès de lui, ses bureaux; au-delà, répandus sur son territoire, ses agents de tous ordres; il leur donne l'impulsion et s'assure, par les rapports qu'il en reçoit, de leur exactitude et des résultats qu'ils ont obtenus; il est représenté dans chaque quartier par un fonctionnaire intéressé à faire aimer et respecter l'ad-

ministration, dans chaque arrondissement par un agent d'exécution préoccupé avant tout des droits et des devoirs de la police; il dispose de ses brigades centrales pour montrer partout son bras tutélaire. Il se tient sans cesse au courant des évènements, connaît les vœux de la population, ses souffrances ou ses joies, et, dans un rapport journalier, avertit le gouvernement de tout ce qui peut éclairer sa marche. Il applique aux intérêts plus spéciaux un ordre déterminé d'agents, et appuie, s'il le faut, ses ordres sur l'épée de la garde municipale, qui, de concert avec les sapeurs-pompiers, veille en même temps aux besoins matériels de la cité.

Les sergents de ville ont reçu un uniforme à l'époque même de leur création, sous l'administration éclairée et populaire de M. Debelleyme. Les commissaires de police portent, dans les cérémonies publiques, un costume officiel; la ceinture tricolore suffit à signaler leur caractère dans les circonstances ordinaires. Les officiers de paix portent aussi dans les cérémonies un habit brodé et une ceinture bleue; la plupart des inspecteurs des services spéciaux ont également un uniforme : ainsi presque tous les employés extérieurs et actifs accomplissent ostensiblement leur ministère, et la population, loin d'en prendre ombrage, n'en témoigne que plus de confiance. Cependant, même parmi les agents ostensibles, plusieurs ne

peuvent pas toujours dénoncer leur présence par des signes extérieurs qui paralyseraient la surveillance et annuleraient la répression. L'administration apprécie les circonstances et donne ses instructions. Elle a intérêt à faire connaître elle-même ses agents, toutes les fois que des obstacles puissants ne s'y opposent point; l'exemple des sergents de ville est concluant : les anciens agents de police dont ils ont pris la place, tenaient le dernier rang dans l'opinion du peuple; les plus grossières épithètes flétrissaient leur personne, les plus vives résistances entravaient leur action; les sergents de ville sont à l'abri de ces difficultés. C'est que le mystère et la surprise offensent et excitent le soupçon. Au contraire, on rend justice à l'agent zélé qui s'offre aux regards de tous et accepte hardiment la responsabilité de ses œuvres.

Tous les agents de la préfecture dépendent exclusivement du préfet; il peut révoquer ceux dont la nomination lui appartient et les suspendre tous; il règle leurs traitements et dispose d'eux en toute liberté. Ce pouvoir absolu, tempéré seulement par nos mœurs équitables et modérées, fortifie l'autorité du chef sur ses subordonnés.

Quelques réflexions nous sont suggérées par l'examen de l'organisation qui vient d'être retracée.

Les commissaires de police ne sont pas assez

exclusivement sous la direction du préfet. Auxiliaires du procureur du roi, et, à ce titre, obligés d'obéir aux juges d'instruction, qui leur délèguent des actes de leurs fonctions, ils peuvent être gênés dans l'accomplissement de ces doubles devoirs, et recevoir à la fois des ordres dont l'exécution simultanée est impossible : on a vu l'autorité judiciaire contrarier les mesures prises par le préfet, et les actes qu'elle ordonnait nuire à l'instruction même commencée par ses soins. Sans doute, les décisions des magistrats de l'ordre judiciaire doivent toujours prévaloir; mais, sans subordonner la justice à la police, un concert préalable pourrait être établi. M. Gisquet, dans ses *Mémoires*, traite longuement cette question, et se plaint avec raison des refus persévérants des juges d'instruction, malgré l'appui prêté à ses réclamations par M. le procureur-général Persil.

Quelques conflits peuvent s'élever aussi entre les commissaires de police et les officiers de paix et autres agents de la police municipale. Les premiers, placés à demeure dans leur quartier, et disposés quelquefois à des concessions abusives pour s'y faire bien venir, supportent impatiemment la concurrence des officiers de paix, agents mobiles, moins désireux de popularité et plus décidés dans leurs mesures. Supérieurs à ces agents par leur titre, ils en subissent cependant

chaque jour la censure indirecte. Le commissaire, circonscrit dans un quartier, entretient des rapports obligés avec l'officier de paix préposé à la surveillance de tout un arrondissement, et l'étendue de son ressort donne à celui-ci une importance contradictoire avec l'infériorité de son titre. La fermeté du chef de la police municipale peut adoucir ces frottements, mais non les éviter tout-à-fait. Peut-être conviendrait-il de soumettre tous les agents extérieurs de la préfecture à l'inspection de fonctionnaires supérieurs, espèce de sous-préfets ou de commissaires centraux de police, dont l'autorité prédominante étoufferait les collisions et imprimerait au service une constante unité.

Depuis la révolution de juillet, on a appelé les officiers de paix à obtenir, par voie d'avancement, les fonctions de commissaires de police. Ces promotions ne doivent jamais avoir lieu qu'exceptionnellement. Le magistrat de police et l'agent d'exécution appartiennent à des carrières distinctes : les premiers doivent se recruter parmi les jeunes avocats, les secrétaires des commissaires de police, les employés des bureaux ; les seconds parmi les agents actifs les plus hardis et les plus adroits. Cependant une administration prudente ne pose point de règles absolues. Fermer invariablement l'accès du commissariat aux officiers de paix, ce serait quelquefois créer

un obstacle à des nominations qui profiteraient au service. Il ne faut donc point prononcer une exclusion formelle, mais il importe de ne point confondre par une alliance trop étroite deux ordres de fonctions qui n'exigent point les mêmes qualités et qui n'ont pas la même destination.

On a pensé depuis long-temps à consacrer dans chaque quartier un édifice spécial au commissariat de police, comme la mairie et la justice de paix. Cette création serait d'une grande utilité. Souvent les commissaires de police occupent, dans des rues peu centrales de leur quartier, à des étages élevés, des appartements mal distribués et resserrés ; s'ils changent de domicile, toutes les habitudes de la population sont dérangées. Ces inconvénients disparaîtraient. Au logement du commissaire de police et de son secrétaire seraient annexés : 1° un corps-de-garde ; 2° un poste de pompiers ; 3° des brancards, des boîtes de secours et même un poste médical, si cette bienfaisante institution était officiellement adoptée. La dépense des terrains et constructions serait presque entièrement couverte par la suppression des loyers, des allocations et indemnités que ces divers services occasionnent aujourd'hui. Déjà, à une époque antérieure, une compagnie de spéculateurs avait fait des propositions qui, moyennant des sacrifices peu considérables, auraient doté Paris de ces établissements.

A part quelques critiques de détail, quelques améliorations possibles, l'organisation de la préfecture de police est bonne, et laisse peu à désirer ; successivement perfectionnée, elle est née des habitudes et des besoins. C'est ainsi que se forment les institutions solides et les administrations régulières.

II.

Pouvoirs du préfet. — Ordonnances de police. — Droit d'arrestation.

Le préfet de police, pour l'accomplissement de ses fonctions, est investi de deux droits importants qui sont comme la base et le couronnement de son autorité. Il fait des règlements qui ont force de loi ; il livre aux tribunaux ceux qui violent ces règlements, et a droit de décerner des mandats contre tout prévenu de crime ou de délit.

Le pouvoir de faire des règlements appartient à tous les maires, et c'est comme exerçant une partie de leurs fonctions que le préfet de police en est investi ; mais les maires sont subordonnés aux préfets, et, à Paris, le magistrat chargé de la police est à la fois maire et préfet : pour ses attributions spéciales, il ne relève que du ministre. L'étendue de sa juridiction, son rang dans l'ordre administratif, la grandeur des intérêts

soumis à son autorité, contribuent également à donner de l'importance aux mesures qu'il prescrit. La loi, comme pour les placer au-dessus des simples règlements des maires, les qualifie d'ordonnances, à l'instar des dispositions qui émanent de la puissance royale.

Le recueil des ordonnances du préfet de police depuis 1800 a été publié dernièrement et contient les plus précieux documents. Ces ordonnances sont comme le reflet des événements qui ont occupé la période qu'elles embrassent. Au moment où la préfecture de police est instituée, le consulat inaugurait cette politique réparatrice qui vient de trouver un si admirable historien. Le désordre est partout. On ne marche qu'avec des armes : une ordonnance défend d'en porter sans autorisation. Beaucoup de femmes ont quitté les habits de leur sexe : on leur ordonne de les reprendre ; « attendu, dit le préambule de l'ordonnance, dans un style qui se sent un peu de l'époque, que les femmes travesties sont exposées à une infinité de désagréments et même aux méprises des agents de police. » Paris est plein de militaires, de marins ; on leur prescrit de faire viser leurs congés. Les étrangers abondent : on impose à chaque citoyen l'obligation de déclarer ceux qu'il loge, même à titre de parents ou d'amis ; les concierges ou portiers sont soumis à la même obligation, et tous encourent, s'ils y

contreviennent, la peine de trois mois de prison, et du double, en cas de récidive. Les routes sont si peu sûres, que les diligences qui partent à jour fixe sont assujéties à avoir sur l'impériale quatre soldats et un caporal ou sergent, et, en outre, une escorte de deux gendarmes, pendant la nuit. Il est défendu de louer ni chevaux, ni voiture à qui ne représente point un passeport ou une carte de sûreté, et chaque jour la liste des personnes qui se sont ainsi procuré des moyens de départ doit être transmise à l'autorité. « Il faut, dit une ordonnance, que le gouvernement soit instruit de tous les évènements qui intéressent la sûreté publique et individuelle. » En conséquence, l'ordre est donné aux officiers de santé de faire la déclaration des blessés auxquels ils ont administré des secours. A aucune époque postérieure, même dans les crises les plus périlleuses, on ne voit se reproduire cette série de mesures si destructives de toute liberté. Ordinairement, dans les moments de trouble, la police se borne à défendre les attroupements, à surveiller les étrangers, à mettre en vigueur la législation des passeports. Cependant, des précautions nouvelles sont dictées par des incidents particuliers. Les violences qui éclatent au Théâtre-Français, pendant les représentations de *Germanicus*, font interdire de recevoir personne au parterre avec des armes ou des cannes. Le pétard qui fait explosion

auprès de la duchesse de Berry enceinte, provoque des restrictions dans la vente de la poudre. Le pillage des boutiques d'armuriers, après 1830, est suivie d'une ordonnance qui défend aux vendeurs d'armes à feu de les tenir en état d'être employées. Il est une profession qui joue un rôle dans tous les évènements, c'est celle des crieurs publics. On les soumet à l'autorisation préalable; de temps à autre, pour faire des épurations, on annule toutes les permissions accordées; M. Mangin se tire d'affaire par un procédé plus simple : un matin, il décide, de sa pleine autorité, que les crieurs publics ne servent à rien, et il les supprime d'un trait de plume. Après la révolution de juillet, les crieurs reviennent triomphants, et obtiennent une liberté presque absolue. Les troubles de juin les placent de nouveau sous le régime préventif.

Le caractère propre à chaque administration apparaît dans ces ordonnances. La police de Paris porte toujours le cachet du pouvoir qui règne ; violente et absolue sous un gouvernement qui repousse tout contrôle, tracassière et inquisitoriale avec celui qui craint et élude, faible et hésitante quand les partis politiques la maîtrisent. Chaque crise voit se reproduire à peu près les mêmes mesures ; cependant, depuis 1800, les doctrines libérales ont acquis plus d'autorité. Quand, en 1832, on renouvelle l'ordonnance qui

prescrivait aux officiers de santé de dénoncer les blessés confiés à leurs soins, le sentiment public proteste contre cet espionnage inhumain. Quand d'autres ordonnances obligent à faire connaître les étrangers reçus dans des maisons particulières, à titre de parents ou d'amis, elles se gardent bien d'imposer la délation aux concierges et aux portiers, et l'exécution de cette mesure est si molle, qu'on peut la considérer désormais comme purement comminatoire. Les mœurs sont plus douces, l'autorité est moins arbitraire et le foyer domestique est respecté.

Comparez aussi les grandes solennités et les fêtes publiques des différents régimes. A part celles qui reviennent tous les ans, comme le carnaval, Longchamps, Saint-Cloud, et qui se perpétuent en dépit des émeutes et des révolutions, vous y trouverez des traits caractéristiques de chaque époque. En 1800, c'est la fête de la Concorde, et jusqu'en 1804, l'anniversaire de la fondation de la République, souvenir bien récent et qui va se perdre dans les pompes militaires et monarchiques de l'Empire. Les années 1804 et 1805 se terminent au milieu des fêtes du couronnement, de la distribution des aigles, du *Te Deum* d'Austerlitz et de la réception des drapeaux que le vainqueur partage entre le sénat, la ville de Paris et l'église métropolitaine. En 1806, à l'occasion de l'anniversaire de cette victoire, une or-

donnance de police dispose qu'il « sera prononcé « dans les églises, dans les temples, et par un « ministre du culte, un discours sur la gloire « des armées françaises et sur l'étendue du de- « voir imposé à chaque citoyen de consacrer sa « vie à son prince et à sa patrie. » En 1807, l'épée du grand Frédéric ; en 1808, le cœur de Vauban, sont déposés aux Invalides. Il ne se passe point une année sans que de nouveaux *Te Deum* célèbrent de nouvelles victoires. A ces fêtes militaires, la restauration fait succéder des cérémonies religieuses. Chaque année, les processions de la Fête-Dieu et du vœu de Louis XIII, et la messe du Saint-Esprit pour l'ouverture des chambres ; en 1822, la bénédiction du Panthéon rendu au culte ; en 1826, les processions du Jubilé. La révolution de juillet célèbre l'anniversaire des trois journées ; elle convie le peuple aux funérailles des victimes de l'attentat Fieschi, aux obsèques du maréchal Lobau, commandant de la garde nationale de Paris, à la translation aux Invalides des restes mortels de l'empereur Napoléon ; enfin, fidèle à toutes les gloires, elle inaugure le monument de Molière. Nous ne parlons pas des fêtes du chef de l'état, solennité commune à tous les gouvernements. Ces fêtes et toutes celles qui sont destinées à célébrer des anniversaires politiques, offrent toujours au peuple des divertissements semblables. Les Champs-Ely-

sées, et, plus tard, le rond-point de la barrière du Trône, en sont le théâtre ordinaire. Au mariage de l'Empereur, on tire des lots de comestibles, on fait couler le vin sur les places publiques. Plus tard, les comestibles eux-mêmes sont jetés à la foule, qui se les dispute, spectacle ignoble, qui dégrade les mœurs du peuple, et à des plaisirs calmes et honnêtes substitue des scènes de pugilat. Le gouvernement de juillet abolit ces avilissantes orgies et les remplace par des distributions à domicile. Pendant longtemps, les spectacles sont ouverts gratuitement, la veille de chaque fête : on supprime ce plaisir quelques années après 1830, suppression peu regrettable dans un temps où la scène est si souvent déshonorée par la peinture du vice et par la reproduction des drames de la cour d'assises.

Les principes économiques que les ordonnances de police ont successivement adoptés, sont curieux à observer. En 1800, le premier soin de M. Dubois fut de faire revivre la plupart des anciens règlements, avec leurs dispositions les plus restrictives, presque sans altération. C'était un régime peu en harmonie avec les doctrines qui avaient prévalu en 1789. Dans toutes les catégories d'ouvriers, de garçons, d'apprentis, des bureaux de placement officiels, exclusivement confiés à un agent nommé par le préfet, étaient constitués en 1804. Nul ne pouvait s'immiscer

dans ces placements, sous de fortes peines. Des devoirs étaient tracés à ces diverses catégories. On prescrivait aux uns de prévenir cinq jours, aux autres huit jours d'avance, le maître qu'ils voulaient quitter ; d'autres ne pouvaient se placer ou s'établir qu'à une distance déterminée de la boutique où ils avaient été employés. Une ordonnance du 26 septembre 1806 fixe la durée de la journée de travail des ouvriers en bâtiment, l'heure et la durée de leurs repas. Au commencement de la restauration, M. Dandré réglemente la vente de la bougie et de la chandelle, détermine la contenance des moules employés à la fabrication, le poids des paquets et celui des papiers et ficelles destinés aux enveloppes. En 1828, des dispositions analogues sont insérées dans une ordonnance relative à la vente du sucre en pains ; mais l'ordonnance est rapportée au bout de quelques jours. Enfin, l'administration refuse de s'immiscer dans ces questions. Le 15 août 1830, quand les classes ouvrières, excitées par le mouvement qui agitait tous les esprits, réclament l'appui du gouvernement dans leurs rapports avec les maîtres, le préfet de police, M. Girod de l'Ain, déclare « qu'aucune demande d'intervention de l'autorité dans le salaire ou la durée du travail ne sera admise, comme contraire au principe de la liberté de l'industrie. » Depuis lors, on ne trouve aucune ordonnance qui se soit

écartée de cette neutralité absolue, commandée au gouvernement par les règles de notre droit public et par les plus puissantes considérations.

Après ces détails rétrospectifs qui nous ont paru les plus propres à faire connaître la nature et le nombre des objets qu'embrassent les ordonnances de police, nous reprenons notre exposé.

Les ordonnances de police sont obligatoires, comme on sait, pour tous les citoyens, pourvu qu'elles ne dépassent point la limite des attributions du préfet. Quand des doutes s'élèvent, la cour de cassation résout définitivement la question. La jurisprudence de cette cour atteste une grande sagesse, une haute intelligence des nécessités administratives; elle fait une large part à l'autorité du préfet et lui a reconnu des droits fort étendus : utile exemple donné à tous les corps judiciaires par la première cour du royaume, heureuse conciliation de la justice et de l'administration, ces deux pouvoirs parallèles qui doivent se prêter un mutuel secours et ne jamais user leurs forces dans de misérables rivalités.

Les nombreux agents dont on a vu la nomenclature, sont chargés pour la plupart, chacun dans sa sphère, de constater les contraventions commises au mépris des ordonnances du préfet. Les procès-verbaux qu'ils dressent sont déférés au tribunal de police municipal, tenu par un juge de paix, et auprès duquel les fonctions du mi-

nistère public sont remplies par un commissaire de police, exclusivement appelé à cet emploi. Les contraventions ainsi constatées se comptent par milliers chaque année; des amendes sont prononcées contre les contrevenants, et, en cas de récidive, ils peuvent être condamnés à un emprisonnement dont la durée est fixée au *maximum* de cinq jours. Cette loi n'est pas toujours assez sévère; mais, à Paris, par un effet contraire, la répression est ordinairement incomplète ou excessive : les procédures trop longues coûtent, en certains cas, le décuple de l'amende encourue; le tribunal de police municipale où siégent à tour de rôle les douze juges de paix de Paris, tantôt rigoureux, tantôt indulgent outre mesure, ne s'astreint à aucune jurisprudence; enfin, la plupart des condamnations ne s'exécutent point, faute de ressources chez les délinquants. Il faudrait emprunter à l'Angleterre ses tribunaux sommaires qui jugent immédiatement et sans désemparer toutes les contraventions de police, et même certains délits qui ont avec les contraventions une étroite affinité. La lenteur de nos formes ôte à la répression la simplicité et la promptitude, conditions nécessaires d'une bonne justice. On multiplie les frais, on soumet à une arrestation préventive des malheureux qui plus tard sont reconnus innocents, on aggrave la situation de ceux même qui ont encouru une peine.

Les vices évidents de ce régime appellent toute l'attention du législateur et sollicitent une prompte réforme.

Indépendamment des arrestations exécutées par ses subordonnés, en vertu du droit commun, dans les cas de flagrant délit et de vagabondage, arrestations qui, en 1843, ont à peu près atteint le nombre de 13,000, le préfet de police est autorisé, par l'article 10 du code d'instruction criminelle, à décerner des mandats d'amener et des mandats de perquisition lorsqu'un crime ou un délit lui sont révélés. Cette faculté, exercée à propos, contribue à empêcher l'évasion des prévenus, la destruction des pièces de conviction; elle comporte une grande célérité et l'emploi des moyens dont l'autorité judiciaire serait dépourvue; elle est le complément de la surveillance de la police, dont elle recueille et féconde les résultats. Les préfets des départements, investis du même droit, n'en usent point; la différence des situations explique suffisamment comment un pouvoir presque indispensable à Paris est, pour ainsi dire, tombé en désuétude dans le reste de la France.

Les individus arrêtés par les agents inférieurs sont conduits chez le commissaire de police, qui les interroge et peut, selon les cas, ordonner immédiatement leur mise en liberté. S'il trouve l'arrestation régulière, il les dirige avec les pièces

sur la préfecture de police, et de là, dans les vingt-quatre heures, ils passent entre les mains de l'autorité judiciaire.

Le préfet de police participe, par le droit de rendre des ordonnances, au rôle du législateur, par le droit de dénonciation aux fonctions du ministère public, par celui d'arrestation et de recherche aux fonctions des magistrats instructeurs. Tous ces pouvoirs sont absolument nécessaires ; il n'est peut-être aucun pays où la police n'en ait pas reçu de plus considérables. Cependant ils suffisent : il faut même reconnaître que, confiés à des mains imprudentes, ils pourraient favoriser des actes de violence. Mais sous un régime de liberté et de publicité, avec des journaux ouverts à toutes les plaintes et toujours disposés, quand elles sont dirigées contre la police, à les accueillir favorablement, avec une tribune et le droit illimité d'interpellation, avec la responsabilité du ministre que le préfet de police engage par tous ses actes, les abus, difficiles à prévoir, seraient promptement réprimés.

Toutes les ressources dont dispose le préfet viennent d'être énumérées ; on l'a vu entouré d'agents nombreux, secondé par ses bureaux, suppléé au dehors par une légion d'employés de tous ordres, par une force armée ferme et dévouée, investi du droit de faire des ordonnances obligatoires pour ses administrés, autorisé à li-

vrer aux tribunaux tous les prévenus d'infractions aux lois pénales, et à s'assurer de leur personne, en cas de crime ou de délit. Il reste à parler de ses attributions ; elles sont de trois sortes : elles touchent à la politique, à la sûreté publique ou à la police administrative, et seront retracées dans cet ordre et d'après cette division.

III.

Police politique.

La police politique est secrète de sa nature : les factieux trament leurs complots dans l'ombre ; c'est dans l'ombre que le gouvernement doit les suivre, épier leurs démarches, surprendre leurs projets.

Elle est essentiellement préventive. Les attentats de la sédition menacent la société entière et mettent en péril ses biens les plus chers; la victoire, en la supposant certaine, laisse après elle de longs ressentiments et prépare souvent de cruelles représailles. Un gouvernement se consolide rarement par des accusations politiques : ce qu'il gagne à faire connaître les menées de ceux qui l'attaquent, à effrayer le pays sur des doctrines de sang, il le perd à se montrer exposé à des complots répétés ; le peuple ne croit pas à la force du pouvoir que les factions ne se fatiguent

point de combattre, condamné chaque jour à descendre sur la place publique pour entrer en lutte avec d'obscurs ennemis, à dresser des échafauds pour les punir. L'esprit d'imitation, la contagion de l'exemple, si puissants dans les troubles civils, pervertissent les esprits faibles et enfantent de nouveaux attentats. Enfin les procès politiques n'offrent que des chances contraires; des absolutions déconsidèrent les magistrats chargés de la poursuite; des condamnations exposent le chef de l'état au reproche de cruauté s'il laisse exécuter, de mollesse et parfois de lâcheté s'il fait grâce. Tout concourt donc pour que la police politique s'attache surtout à prévenir les complots.

Quelques hommes, dont les illusions n'ont point cédé aux froides leçons de l'expérience, condamnent la police politique et l'accusent d'immoralité et d'impuissance; mais si la société a, autant et plus sans doute que le dernier des citoyens, le droit de veiller à sa défense, comment lui interdire de pénétrer dans les ténèbres où se forgent les armes préparées contre elle? Et s'il est vrai que la police n'a pas découvert tous les complots, il est peu logique d'en conclure qu'elle n'en découvre aucun; malgré la discrétion qui lui est commandée, assez de circonstances ont prouvé l'efficacité de ses recherches.

La police politique, toujours recommandable

par son but, peut encore être estimable par ses moyens; quand elle se renferme scrupuleusement dans une observation passive, quand elle interdit sévèrement et punit sans pitié toute provocation, loin de déshonorer le magistrat qui la dirige, elle lui crée, après d'utiles et laborieux services, des titres incontestables à la reconnaissance publique.

A toutes les époques, une police politique a tenu le gouvernement au courant des menées de ses adversaires. Peut-être, dans les temps de passions violentes, ne trouvera-t-on ni agents ni crédits financiers affectés à cet objet; mais la délation qui se donne par fanatisme n'est pas plus sincère que celle qui se vend par intérêt : souvent le dénonciateur qui se pique le plus de désintéressement, recherche pour salaire les places, la faveur politique, la participation aux affaires publiques. Somme toute, si une police secrète est nécessaire, la moins mauvaise est encore celle dont les agents, soumis à des devoirs clairement définis, peuvent être expulsés en cas d'infraction; de tels instruments, plus dociles, plus souples, plus faciles à contenir, sont moins dangereux pour la main qui s'en sert.

Le préfet de police est chargé à Paris de la police politique; le ministre de l'intérieur la conserve dans ses attributions, et de leur action simultanée peuvent résulter des malentendus et

des conflits. Il importe donc que le préfet possède toute la confiance du ministre, et qu'un concert loyal et sans arrière-pensée assure le succès de leurs efforts communs; ce concert est d'autant plus nécessaire qu'il n'est pas une trame ourdie dans les départements, redoutable ou fragile, grave ou légère, qui n'ait à Paris son centre ou au moins des ramifications. Ni le ministre ni le préfet ne sauraient demeurer étrangers à la police politique : le premier, appelé à embrasser toute la France de son regard, ne peut fermer les yeux sur Paris; le second possède de tels moyens d'information et d'enquête, que le gouvernement perdrait, en se privant de son concours, les plus précieuses ressources. Cette nécessité admise, le ministre doit mesurer la part de son subordonné, et celui-ci ne jamais chercher à l'étendre; la police politique n'est pas une attribution obligée de la préfecture de police, elle n'y est placée que par une délégation du ministre, qui a toujours le droit d'en fixer les conditions et l'importance.

Les auxiliaires du préfet, dans ses investigations politiques, sont de deux natures : ostensibles ou secrets. Dans un grand nombre de cas, pour la plupart des informations, les agents publics sont employés; mais, pour pénétrer dans le sein même des partis, l'intervention d'agents secrets est indispensable.

Les agents secrets de la police politique, voués

d'abord à d'autres habitudes, sortis des emplois ordinaires de la vie, ont été pour la plupart réduits à ce métier par le besoin, la vanité, le goût du plaisir, le désordre. Quelques femmes s'y adonnent aussi dans des conditions analogues, pour couvrir de folles dépenses, pour se créer dans le monde une position que leur interdirait la médiocrité de leur fortune : elles y déploient de la finesse, de l'esprit d'intrigue, le génie de la curiosité; mais, trop souvent dominées par de petites passions, elles méritent peu de confiance. Quelques agents cèdent à de dures nécessités : en 1831, la préfecture recevait les plus utiles révélations d'un jeune étudiant, fort intelligent, à qui un modique salaire ainsi gagné, souvent au péril de ses jours, permettait d'être le soutien d'une mère et d'une sœur, et de subvenir aux frais de ses cours. Certains renseignements sont communiqués sous l'inspiration de sentiments honorables et désintéressés; d'autres, en plus grand nombre, sous l'impression de la crainte. Des hommes timides se laissent enrôler dans un complot, dans une société secrète, par faiblesse, par entraînement, sans en peser les conséquences; plus tard, la terreur les gagne, leur esprit se trouble; se dégager de liens funestes serait un péril : ils n'osent les rompre, et achètent au moins l'impunité par leurs révélations. D'autres organisent des complots pour les dénoncer. Un

préfet de police se trouva un jour fort embarrassé, confident qu'il était de cinq ou six chevaliers d'industrie qui se trahissaient mutuellement et ne s'étaient mis à conspirer ensemble que pour se procurer respectivement les profits d'une délation; il connaissait les divers affiliés, entretenait des rapports avec eux, et tenait tous les fils du complot dont on aurait pu le croire l'âme et le chef. Il se borna à communiquer à chacun de ces Catilinas supposés les renseignements fournis par ses prétendus complices.

En général, les services de police s'obtiennent à peu de frais. La concurrence est très grande, les consciences se tarifent à très bas prix. Chaque jour de nombreux candidats se présentent, et la correspondance est pleine d'offres de service.

Le préfet de police ne peut apporter trop de soin, trop de circonspection dans l'examen des documents fournis par ses agents; les uns le trompent sciemment, d'autres, en plus grand nombre, apportent dans la composition de leurs rapports une extrême légèreté; d'autres, ce sont les moins coupables, se bornent à des renseignements vagues et sans intérêt. Une juste défiance doit s'attacher à tous : le rapport d'un seul mérite rarement créance, il doit être confirmé, contrôlé, vérifié à l'aide d'autres documents. Les circonstances doivent être pesées, le caractère de l'agent apprécié, sa situation, ses habitudes,

prises en considération. Peu de fonctions exigent plus de tact, de connaissance du cœur humain, de finesse et d'activité, que la direction de la police politique.

A l'aide des instruments dont il dispose et des renseignements qu'il se procure, à prix d'argent ou gratuitement, le préfet est informé des faits les plus graves, et, s'il ne connaît pas tous les actes préparés contre la paix publique, du moins le plus grand nombre lui est révélé.

Beaucoup de personnes, même les plus éclairées, s'imaginent qu'il sait tout ce qui se passe dans Paris, que pas un désordre de famille, pas une aventure scandaleuse ni presque une querelle de ménage, ne lui échappent. Elles désireraient, disent-elles parfois, exercer cette fonction, ne fût-ce que vingt-quatre heures, afin d'obtenir des révélations si curieuses, si piquantes, si dignes d'attention. A les entendre, on se croirait encore au temps où le lieutenant-général de police avilissait son caractère pour distraire la vieillesse d'un roi blasé par la débauche. Autre est aujourd'hui la police : elle se refuse à ces indignes recherches. Pour elle aussi, la vie privée est murée, car l'esprit de faction qu'elle poursuit appartient à la vie publique, même quand il se couvre d'un voile. Des informations réclamées par les familles elles-mêmes font quelquefois entrer la police dans leurs secrets intérieurs, mais

elles sont rares, recueillies avec une extrême réserve et ensevelies dans un religieux secret. Quant à celles qui touchent à la politique, elles se renferment dans leur objet; la police serait coupable de violer les mystères de la vie intime et de profaner le sanctuaire domestique.

Mais elle doit être présente partout où s'organise la sédition, dans l'atelier où s'enrégimentent des soldats pour la révolte, dans le cabaret où des affidés se réunissent, à certains jours donnés, pour concerter l'émeute ou l'attentat, au sein des sociétés secrètes où le meurtre et l'assassinat se placent sous la garantie sacrilège d'un serment odieux; elle doit saisir les publications clandestines qui enflamment des âmes crédules, les armes, les dépôts de poudre, exécrables munitions de la guerre civile, et s'emparer de tous les agitateurs qui se disposent à porter le trouble dans nos cités et le deuil dans nos familles. Elle doit aussi élever ses regards plus haut, heureuse et fière quand elle sait dépouiller de leur lâche incognito les chefs de ces tentatives anarchiques, ceux qui, se tenant à l'ombre, exposent au péril de pauvres victimes dont ils ont égaré l'ignorance et trompé la bonne foi : détestables ambitieux qui cachent sous les dehors du patriotisme les plus égoïstes désirs, les passions les plus cupides.

L'état actuel de nos mœurs a presque entièrement détruit l'intérêt de la police dans le grand

monde et dans les salons. Ce n'est point là que l'on conspire. Des institutions qui font concourir au gouvernement une foule de citoyens dans le parlement et dans les conseils électifs, et lui donnent pour appuis tous ses coopérateurs, ont supprimé les complots qu'une monarchie absolue voit éclater quelquefois dans le palais du souverain. Les progrès de la démocratie ont fait descendre dans les rangs les moins élevés les pensées de conspiration, et l'hostilité contre le gouvernement se traduit en révoltes et en attentats sur nos places publiques. Autrefois la police des salons s'attachait surtout à interroger l'opinion, qu'une presse bâillonnée ne pouvait reproduire, et à suivre certains hommes qu'une prison d'état pouvait à tout moment réduire à l'impuissance; aujourd'hui, grâce à Dieu, les journaux sont libres et les prisons d'état abolies. Chaque parti révèle tous les matins dans ses gazettes ses espérances et ses craintes : les adversaires du gouvernement sont connus et avoués, et les plus éminents prennent la tribune politique pour la confidente assez peu discrète de leurs griefs et de leur hostilité. Au milieu des lumières d'une telle publicité, qu'apprendrait d'essentiel une police secrète dans les salons?

Il est interdit à la police politique de servir jamais des intérêts purement ministériels ou privés. Son intervention n'est nécessaire et par consé-

quent légitime que quand elle s'applique à des actes dangereux ou punissables. Il y aurait une sorte de prévarication à dépenser ses ressources pour un vil espionnage personnel, pour observer de simples adversaires politiques et pour chercher un texte à des accusations de parti ou à de méprisables récriminations.

Quand tous les rapports sont faits, tous les renseignements réunis, tous les résultats coordonnés, commence le rôle du magistrat qui la dirige. C'est à son esprit politique de tirer les conséquences des faits révélés, d'ordonner les mesures qu'ils rendent nécessaires. Si ces faits constituent un crime ou un délit, si des preuves suffisantes peuvent être obtenues, si le retentissement d'un procès n'est pas plus nuisible qu'avantageux, la justice doit être saisie, et l'administration, après lui avoir transmis ses documents, la laisse accomplir librement son ministère. Le plus souvent, néanmoins, les éléments d'une poursuite judiciaire sont absents; le gouvernement est convaincu, mais la justice n'acquerrait point une certitude légale. Alors mille embarras arrêtent l'administration; une terrible responsabilité pèse sur elle; elle connaît le complot et ne peut ni en faire punir les auteurs, faute de preuves, ni s'emparer d'eux, faute d'autorité; si elle prend des précautions, elle est accusée de vouloir alarmer le pays, de créer des inquiétudes

pour servir ses vues politiques, ou de s'abandonner lâchement à des craintes sans fondement; si le désordre éclate, on lui reproche de ne l'avoir point prévenu, d'avoir laissé se perdre des hommes égarés qu'elle pouvait retirer de l'abîme, qui sait? de les y avoir peut-être attirés par d'abominables provocations. L'esprit de parti est ingénieux, inventif, et imagine des attaques pour toutes les hypothèses. Si ces attaques sont inévitables, que du moins la prudence des magistrats leur ôte tout fondement. Quand la poursuite est dangereuse et n'offre pas un résultat certain, l'administration doit recourir aux moyens qui lui sont propres. Elle peut inquiéter les coupables en leur laissant voir qu'ils sont découverts, jeter la division dans leurs rangs en montrant que des traîtres s'y cachent, détacher des affidés par la persuasion, la crainte ou l'intérêt. Ces moyens, habilement mis en usage, ont souvent mieux servi la chose publique que le luxe des poursuites et la rigueur des condamnations. Les violateurs des lois sont accessibles à des craintes, à des soupçons, que le moindre incident entretient et irrite; il est facile de les décontenancer, de leur susciter des obstacles qui, sans changer leurs dispositions, les empêchent de se livrer à aucun acte sérieux et redoutable. Cependant le gouvernement se tient sur ses gardes, la police veille sans bruit, toujours prête, si elle ne peut dé-

jouer de coupables projets, à prévenir le danger en cas d'exécution et à éclairer les pas de la justice.

IV.

Police de sûreté.

Le domaine de la police de sûreté est illimité : tout ce qui touche à la défense des personnes ou des propriétés lui appartient. La police politique a des détracteurs; la police de sûreté n'en a point; elle n'excite de plaintes que quand elle n'atteint pas son but, et ceux qui pensent que le gouvernement ne doit prendre aucune mesure contre les actes qui menacent sa sûreté, trouvent très bonnes toutes celles qui tendent à défendre leur bourse ou leur existence.

La police de sûreté est présente partout où se font de grands rassemblements, dans les théâtres, dans les fêtes, dans les promenades où se presse la foule. L'émeute et la sédition la font apparaître sans délai : partout elle a pour éclaireurs ses agents, et pour force suprême la garde municipale, et au besoin toutes les troupes d'une garnison nombreuse. C'est elle qui assure l'exécution des lois et des ordonnances relatives à la surveillance des personnes, qui délivre des passeports aux voyageurs, des permis de séjour ou des livrets à ceux que la loi assujétit à cette mesure

d'ordre, qui vise les passeports des étrangers, les cartes de sûreté exigées dans quelques situations spéciales, les permissions ou congés accordés à des militaires, qui visite les hôtels garnis et en suit le mouvement. Selon les circonstances, elle se montre tolérante ou rigoureuse dans son action; toujours, elle s'attache avec un soin constant à n'imposer aux citoyens aucune gêne inutile.

A ces mesures générales, elle joint des précautions spéciales dans certains cas déterminés : un aliéné se livre à des actes de violence, il est enfermé ; un enfant a été abandonné sur la voie publique, il est placé dans un hospice; un citoyen a disparu, des recherches sont faites pour le retrouver; une mort subite et imprévue inquiète le public, les hommes de l'art en constatent la cause; la flamme dévore une maison, les pompiers accourent étouffer l'incendie; les professions dangereuses sont réglementées ; certaines armes prohibées, ceux qui les vendent soumis à des injonctions particulières; les maisons d'aliénés, celles où les enfants sont placés en sevrage visitées, tenues à des formalités nombreuses ; des secours sont organisés, des instructions répandues pour rendre à la vie les noyés et les asphyxiés : partout où l'existence d'un homme est en péril, la police apporte une lumière, une précaution, un secours.

Cette protection ne s'arrête point aux personnes. Si des loteries et des maisons de jeu clandestines se substituent aux établissements officiels, que le gouvernement de juillet a eu la gloire de supprimer, des agents adroits les surprennent et les livrent aux tribunaux. Si des jeux de hasard sur la voie publique tendent leurs embûches à l'innocent pécule de l'ouvrier, la main du sergent de ville les disperse et saisit le cupide banquier; les brocanteurs, les revendeurs, ces proxénètes du vol, obligés de rendre compte de tous les actes de leur commerce, vivent sous le poids d'une complicité toujours suspendue sur leur tête.

Mais les services de la police de sûreté éclatent spécialement dans sa lutte infatigable, habile, courageuse contre les classes perdues de la société, qui semblent en guerre déclarée avec ses institutions et ses mœurs.

Il est au fond de la population de toutes les grandes villes un ramassis de misérables qui vivent en dehors des lois, n'ayant pour règle que leur cupidité, pour moyens que le crime, pour dieu que leurs passions. Le vol est leur ressource, la plus infâme débauche leur volupté, la prison ou l'échafaud leur inévitable fin. Tous les jours, devant les tribunaux, ils épouvantent l'auditoire moins encore par leurs méfaits que par l'insolence de leur langage et le cynisme de leurs gestes.

Certains quartiers, certaines rues, certaines maisons, les reçoivent habituellement; d'affreux repaires sont le théâtre de leurs orgies; des logeurs leur louent des bouges mal propres où ils passent les nuits pêle-mêle; si cette ressource leur échappe, ils fuient dans la campagne et trouvent dans les carrières un sinistre asile, ou bien ils errent dans les rues, évitant la patrouille qui les poursuit, épiant l'habitant désheuré qui leur livrera sa bourse. Ils se sont fait une langue à part, déjà vieille, que Cartouche parlait, et qui s'enseigne dans les bagnes et s'y transmet d'une génération à l'autre. C'est ainsi que vivent pour la plupart les forçats évadés et les libérés qui ont rompu leur ban, tous ceux enfin dont la vie est une perpétuelle violation des lois; ils se connaissent entre eux, se soutiennent, se concertent et préparent ensemble les attaques nocturnes, les escalades, les brigandages dont ils vivent. Cette détestable industrie se répartit selon les capacités diverses : le crime a ses spécialités et suit la règle économique de la division du travail. Toutes les variétés du vol, la filouterie, l'escroquerie, l'attentat avec violence, fournissent leur contingent. Les uns sont chargés de découvrir les occasions du larcin, les autres de l'exécuter; l'intelligence et la force se partagent les rôles. Certains exploits sont préparés de longue main, étudiés, combinés avec un soin redoutable et des

précautions effrayantes. Des recéleurs accrédités tiennent toujours allumés des fourneaux sur lesquels l'or et l'argent non monnayés, la vaisselle, les bijoux, sont immédiatement mis au creuset et convertis en lingots; ils possèdent dans leurs rangs des serruriers pour fabriquer les fausses clés, des cochers de voitures publiques pour opérer les transports, des faussaires pour contrefaire les écritures; ils envoient leurs affidés reconnaître la disposition des appartements, prendre l'empreinte des serrures, compter les membres de la famille, étudier ses habitudes; ils provoquent des attroupements sur la voie publique, soit qu'ils engagent une dispute, soit qu'ils y établissent un chanteur ou une troupe de saltimbanques, et la curiosité sans défiance leur paie son tribut. L'étranger crédule tombe dans leurs filets; le caissier sans expérience voit son sac d'argent s'échapper avec le voleur qui le lui ravit; la voiture chargée de marchandises, si son guide la quitte un seul instant, est aussitôt dévalisée. L'étalage extérieur de la boutique leur est une proie toujours offerte. Au foyer des théâtres, aux sermons des prédicateurs en vogue, dans les promenades publiques, partout où le beau monde se rassemble, quelqu'un des leurs se trouve, vêtu avec goût et luxe, affichant des manières distinguées, se mêlant à la foule avec aisance, et bientôt montres, lorgnettes et bijoux ont disparu

entre ses mains; des femmes jeunes et brillantes entrent dans les magasins, se font montrer cent objets précieux et glissent avec adresse les plus riches sous leur élégante pèlerine. On ne saurait dépeindre la fécondité de leurs ruses, l'audace de leurs projets, l'énergie de leurs moyens d'exécution : ils forment une vaste conspiration, organisée sur tous les points, contre quiconque possède quelque chose, et qui n'est déconcertée par aucune difficulté, contenue par aucun frein, effrayée par aucun danger.

C'est à la combattre, à la réduire à l'impuissance, que se consacre la police de sûreté, et elle y déploie un zèle, une habileté, une énergie dignes des plus grands éloges. Ses agents surveillent les voleurs, s'en approchent, les rencontrent, les connaissent personnellement, et peuvent avec exactitude révéler les caractères, les menées de ces misérables, sauvages égarés au milieu de la civilisation, et qui se riraient de nos lois, si la société n'avait point à son service des yeux pour voir, des oreilles pour entendre et des bouches pour redire les secrets de leur perversité. Les agents de la police savent leur signalement et les suivent obstinément dès qu'ils les trouvent en campagne; ils se mêlent à leur tour au public pour le protéger; ils saisissent la main encore nantie de l'objet volé, et le rendent au passant surpris et charmé d'une vigilance publi-

que qui garde sa bourse mieux que lui-même ; ils les suivent dans l'hôtel où les attire une riche proie, dans l'escalier obscur qui conduit au logis solitaire d'un pauvre ouvrier au travail, ou bien ils les attendent au dehors et s'emparent à la fois du voleur, de ses instruments et du fruit de ses rapines. Quand un recéleur est connu, ils prennent possession de sa maison ; sans se montrer, ils en ouvrent la porte à ses clients éhontés, et ceux-ci, au lieu du complice qui leur donnera le prix du butin, trouvent l'agent de la force publique qui les prend au collet. Sur le récit des circonstances d'un vol, ils pourront en dire l'auteur : il y a quelques années, les médailles de la Bibliothèque royale ayant été soustraites, les agents, à la vue des procédés employés, désignèrent l'homme qui, plus tard, se déclara lui-même coupable. A défaut de signe spécial, un instinct merveilleux les guide; le moindre indice les éclaire : le papier qui a bourré l'arme à feu, un instrument oublié, la trace des pas, les souvenirs des voisins, les produits du crime retrouvés, des dépenses excessives sans ressources justifiées, un mot échappé dans la colère ou l'ivresse, rien n'est négligé; toutes les mémoires sont interrogées, les circonstances constatées, les informations recueillies. A certaines époques, les logis publics mal famés, les cabarets infects de la populace, sont tout à coup fouillés, pendant la nuit,

tous à la fois, à l'improviste, par les brigades de la police de sûreté; des patrouilles nombreuses entourent les carrières de la banlieue, en ferment les issues, en explorent les profondeurs. Ces expéditions mettent sous la main de l'autorité une foule de repris de justice, de forçats, de misérables sans ressources, sans papiers, sans moyens d'existence : les évadés sont renvoyés au bagne ou dans les maisons centrales, les libérés, poursuivis judiciairement pour rupture de ban, les gens sans asile pour vagabondage, et Paris peut reposer plus tranquille, délivré, au moins pour quelque temps, de la présence de ces hôtes faméliques et désespérés. La nuit, les agents de sûreté se répandent dans les rues et par petits groupes, bien armés, bien résolus; ils parcourent les lieux les plus déserts, les plus propres à tenter l'audace des malfaiteurs; ils se glissent dans l'ombre, sans bruit, se blottissent le long des maisons, arrêtent l'individu qu'ils trouvent porteur de paquets suspects ou même embarrassé dans sa contenance, et jugent d'après ses réponses s'ils doivent lui laisser continuer sa marche, le reconduire au domicile qu'il s'est donné, ou le mettre en lieu sûr. La garde municipale leur prête assistance pour ces courses nocturnes, et des patrouilles, dont les pas n'ont point de bruit et l'uniforme point d'éclat, saisissent aussi et les individus prêts à commettre un crime et ceux

qui emportent dans les ténèbres les produits délateurs du crime déjà commis. Ainsi, les défenseurs de l'ordre et du repos public rivalisent d'activité, de persévérance et d'adresse avec les familiers du crime ; la reconnaissance des honnêtes gens récompense leurs efforts, la force sociale les soutient, le sentiment du droit les relève, les anime et assure leur succès.

Le premier soin de tout malfaiteur arrêté est de cacher son nom et d'empêcher que son identité soit constatée ; la police de sûreté a des agents dont la mémoire impitoyable retrouve les traits de tous ceux qu'ils ont une fois aperçus ; ils appliquent, avec une exactitude qui n'est jamais en défaut, tous les signalements publiés par l'autorité administrative. Les archives de la préfecture de police contiennent en outre, sous le titre de *sommiers judiciaires*, l'état, toujours au courant, de tous les individus condamnés par les juridictions criminelles ou correctionnelles de tout le royaume. Plus de 800,000 noms y sont inscrits, et chacun est suivi de la liste complète de tous les jugements de condamnation où il figure. Cet état, qui occupait quatre cents registres, dont les feuilles supplémentaires remplissaient quarante caisses en bois, est aujourd'hui distribué sur des bulletins individuels, contenant chacun tout ce qui concerne un même individu et placés sur des rayons, par ordre alphabétique, de manière à en

rendre le triage simple et commode. Les sommiers judiciaires sont d'une immense utilité : chaque jour ils permettent de répondre aux hypocrites protestations d'anciens condamnés qui, traduits de nouveau en justice, comptent sur l'oubli de leurs premières fautes : en quelques minutes, tous leurs antécédents sont découverts et retracés. La facilité et la promptitude de ces recherches excitent souvent l'admiration des étrangers et confondent les accusés. Grâce aux sommiers judiciaires, à Paris, les magistrats du ministère public, informés de toutes les condamnations déjà subies par un prévenu, peuvent éclairer les juges sur ses antécédents, et requérir, s'il y a lieu, les aggravations de peines applicables aux récidives. Les juridictions des départements pourraient recourir avec la même utilité à ces documents officiels, qui embrassent toute la France, mais la plupart paraissent en ignorer l'existence.

Un écrivain distingué (1) a tracé dernièrement un tableau brillant et animé de la police anglaise. Il la compare à la nôtre, sur laquelle il lui accorde une préférence marquée. Il attribue l'infériorité de la police française à ce qu'elle « ne procède pas du même principe, ne relève pas de la même autorité et n'a pas la même organisa-

(1) M. Léon Faucher, *Études sur l'Angleterre*, tome Ier, p. 329 et suivantes.

tion. » Ces critiques, d'un esprit élevé et consciencieux, sont trop graves pour ne pas être discutées et pesées à leur juste valeur.

Il est vrai que la police en France ne jouit pas de la considération qu'elle paraît obtenir en Angleterre; mais il n'est pas juste de dire que le mépris public l'atteigne et que son nom soit devenu un opprobre. Les préventions dont elle est l'objet ne règnent que dans les classes dépourvues de lumières; elles tendent chaque jour à s'atténuer, jusqu'à ce qu'elles s'effacent entièrement. La police s'est longtemps rendue suspecte par le mystère qui entourait tous ses actes; mais depuis que ses procédés sont mieux connus, ses résultats mieux constatés, elle reconquiert dans l'opinion la place qui lui est due. Des causes particulières à notre pays expliquent d'ailleurs les sentiments de défiance qu'elle y inspire. Les évènements politiques l'ont condamnée à intervenir dans nos troubles civils, et lui ont attiré la haine des partis. Une longue suite de révolutions et le triomphe des classes moyennes ont dépouillé l'autorité publique du prestige qui s'attachait à des pouvoirs non contestés et aux classes privilégiées qui en étaient les dépositaires. Il n'est pas en France de personnage public, si populaire qu'il soit, qui puisse espérer les *vivats* de la foule qu'on a entendus saluer dans des villes anglaises la présence du chef de la police.

On prétend que les deux pays suivent un principe différent : que la police, purement répressive en France, est en outre, au-delà du détroit, préposée à la protection des honnêtes gens, à la sûreté des personnes et à celle des propriétés. Cette différence n'existe point ; il suffit, pour s'en convaincre, d'observer les nombreux agents préposés à Paris aux services de police. Leur action est essentiellement préventive ; le moindre désordre les appelle, le plus léger accident les fait accourir. Soit qu'ils protègent la foule contre elle-même, soit qu'ils assurent la liberté de la circulation, soit qu'ils interdisent tout ce qui peut occasionner un dommage, soit qu'ils veillent à la fidélité du débit des denrées, ils exercent toujours un ministère de protection. Ils ne sont pas moins empressés que les agents anglais « de fermer la porte d'une maison laissée ouverte pendant la nuit, d'avertir en cas d'incendie ou d'effraction, de donner le signal des secours, de recueillir un enfant égaré, d'écarter tout embarras et tout danger de la voie publique, de veiller enfin pour tous et sur tous. » Qu'ils ne se considèrent pas au même degré comme chargés de donner à qui les interroge « le nom des rues, l'adresse des habitants » et d'autres renseignements analogues, cela se peut, et cependant le parisien, accessible et empressé, est si disposé à satisfaire à ces sortes de questions, qu'il est dif-

ficile d'admettre que les agents de la police manquent seuls de cette complaisance universelle. On prête au magistrat, qui partage en ce moment avec le préfet de police l'administration de la capitale, un mot qu'on nous permettra de citer, tout familier qu'il est, parce qu'il définit à merveille le vrai caractère de la police de Paris. « Les gardes municipaux, disait ce magistrat, sont les *bonnes* des parisiens. » Il aurait pu en dire autant de tous les préposés de la police. C'est donc à tort qu'on leur suppose « un ton acerbe, un regard insolent et quelquefois provocateur. » Loin de là, toute impolitesse les expose à la réprimande de leurs chefs et leur attirerait une révocation, si elle se renouvelait. Il est vrai qu'ils portent l'épée, mais s'en servent-ils jamais ? En revanche, le *policeman* anglais, qui n'a qu'un bâton ferré, sait en faire emploi au besoin. Que dirait le peuple de Paris s'il était jamais exposé à être frappé par une telle arme ?

A la différence du principe on ajoute celle de l'autorité dont la police relève dans les deux pays. Elle appartient, dit-on, au pouvoir municipal en Angleterre, au pouvoir central en France. A la vérité, la police, comme toutes les branches de l'administration, soumise au système de la centralisation, est dans une certaine dépendance du gouvernement, mais cependant elle est municipale. Si le préfet à Paris, si les maires des

grandes villes, dans les départements, sont nommés par le roi, les dépenses de la police sont votées par les conseils municipaux, et par conséquent le service lui-même est placé sous le contrôle de ces conseils. Il ne faut pas d'ailleurs attacher trop d'importance à l'intervention du pouvoir central dans la direction de la police. La liberté de la presse et de la tribune sont des freins énergiques. Il n'y a pas d'administration plus surveillée, plus exposée à la censure que la police ; il n'y en a point qui ait plus souvent occasion de servir ou de froisser les citoyens dans les questions qui touchent à leurs intérêts les plus sensibles ; il n'y en a point qui soit plus tenue d'agir sans cesse avec ménagement et réserve.

Enfin, on compare l'organisation des deux polices, et l'on assigne à celle de l'Angleterre une supériorité décidée. M. Léon Faucher définit avec une parfaite justesse le mode de la surveillance exercée dans l'un et l'autre pays. La surveillance de la police française est ambulante ; dans la Grande-Bretagne, elle est stationnaire et à poste fixe. A proprement parler, cette dernière différence n'existe que la nuit, car, le jour, les services de police sont permanents dans les divers quartiers, dans les marchés, sur les boulevards, sur les ponts, sur toutes les principales voies de circulation, dans les bureaux officiels. Qui-

conque a besoin de l'autorité publique, y peut recourir en quelques minutes, avec la certitude d'en être entendu. La nuit seulement, la ville n'est surveillée que par des patrouilles mobiles qui parcourent tous les quartiers et presque toutes les rues, mais qui ne s'arrêtent nulle part et qui peuvent ne rencontrer ni le malfaiteur qui commet un crime, ni le citoyen honnête qui réclame assistance. En Angleterre, au contraire, les rues sont gardées et presque occupées par un réseau d'agents, attachés à une circonscription peu étendue, et qu'ils peuvent, pour ainsi dire, embrasser du regard. Chacun des deux systèmes a ses avantages et ses inconvénients. Celui des villes anglaises contribue davantage à la sécurité parce qu'il frappe les yeux et permet moins d'apercevoir la solitude où la nuit plonge une ville. Celui de la France contribue peut-être davantage à la sûreté véritable, parce qu'il tient les coquins en échec, par ses mouvements imprévus. Il est vrai qu'ils peuvent guetter la patrouille, l'éviter, la fuir; mais n'arrive-t-il pas aussi que des crimes se commettent auprès de l'agent anglais, comme on le voit à Paris dans le voisinage même des corps de garde. Les voleurs ne parviennent-ils jamais, par de fausses alertes, à attirer sur un point l'escouade des *policemen* pendant qu'ils exploitent un autre point? Pour répondre à ces questions, il faudrait

comparer les résultats obtenus respectivement sous l'une et l'autre organisation, c'est-à-dire le nombre des crimes commis, malgré la surveillance qu'elles instituent. Cette comparaison est difficile, faute de documents précis, officiels et détaillés. L'ouvrage de M. Léon Faucher contient pourtant un rapprochement qui peut être opposé à son opinion ; il nous apprend que les vols de toute nature sont à peu près aussi nombreux à Liverpool, dans une population de 300,000 âmes, que dans le département de la Seine, peuplé de 1,200,000 habitants. Si l'on doit juger du mérite de la police par la protection qu'elle étend sur les propriétés, ces nombres comparés ne mettent point la police anglaise au-dessus de la nôtre.

Des considérations de nature diverse ont conduit la France et la Grande-Bretagne aux systèmes qu'elles ont respectivement adoptés. Les rues ordinairement droites et larges des grandes villes anglaises se prêtent à la police stationnaire : l'agent y peut étendre au loin sa surveillance ; la police à l'aide de patrouilles convient mieux à nos rues étroites et tortueuses. La surveillance à poste fixe est plus facile dans les villes où la plupart des familles habitent toute une maison, on peut savoir si l'individu qui y entre la nuit rejoint son domicile ou s'introduit dans celui d'autrui ; cette facilité n'existe point dans une ville comme Paris, où chaque maison contient plusieurs mé-

nages. L'agent anglais peut sans danger se montrer seul à toute heure de la nuit; en France, sa personne serait exposée; les voleurs mêmes ne sont pas les seuls à qui il prendrait fantaisie de battre le guet. Enfin, le caractère national doit être consulté. L'anglais respecte les agents civils: l'uniforme du soldat lui paraît attentatoire à sa liberté; le français au contraire a des goûts et des habitudes militaires; il ne considère que l'épaulette. On ne peut pas d'ailleurs comparer Paris, le grand et immémorial foyer des agitations politiques, Paris où se concentre l'état tout entier, Paris qui dispose du pouvoir suprême, avec Londres, dépourvue de toute influence politique sur le reste des trois royaumes, et où, comme le remarque très justement M. Léon Fancher, 10,000 hommes fuient devant un escadron de dragons. Paris a besoin de posséder une force publique imposante. Les crises dans lesquelles on peut avoir à déployer l'appareil des bayonnettes et des canons sont rares, Dieu merci; nous espérons qu'elles le deviendront davantage à mesure que l'amour de l'ordre et le respect des lois pousseront de plus profondes racines, mais le gouvernement doit toujours se tenir prêt pour les jours néfastes où ces crises éclateraient. De là l'obligation d'entretenir à Paris un grand état militaire; de là, l'organisation de la police, par le concours de la force armée. On ne pourrait, comme à

Londres, solder plusieurs milliers d'agents civils, indépendamment de la garde municipale et de la garnison, sans une dépense immense, sans une sorte de double emploi; et si la police préposée à la sûreté nocturne est ainsi principalement militaire, elle ne peut agir que par les moyens propres aux éléments qui la composent.

Un dernier reproche est adressé à la police française par l'auteur des *Études sur l'Angleterre*. Ce reproche porte sur l'emploi qu'elle fait d'agents secrets; avant de le discuter, constatons les faits avec exactitude et mettons-y d'autant plus de soin que des explications incomplètes de notre part, ont donné lieu à des suppositions inexactes. Depuis vingt ans, le mode de surveillance des malfaiteurs a subi de profondes modifications. On y employait d'abord des repris de justice et, en quelque sorte, les complices même de ceux que la police faisait ainsi observer. Plus tard, les repris de justice furent exclus, mais on eut encore recours à des hommes qui, s'ils n'avaient pas subi de condamnation, entretenaient pourtant avec les voleurs de profession des relations trop intimes, pour ne pas être suspectes. Ces agents étaient payés sur les fonds secrets, et quoique attachés à la police d'une manière permanente, n'avaient aucun caractère officiel. Depuis douze ou treize ans, tous les agents de la police de sûreté ont un titre reconnu, sont payés sur le bud-

jet de la ville de Paris et figurent en nom sur les états du personnel. Non seulement aucun condamné n'est plus admis dans leurs rangs, mais tous sont choisis, après un examen sévère de leur conduite antérieure, de leurs mœurs et de leur caractère privé. Ils ne diffèrent des autres agents qu'en ce qu'ils ne portent point d'uniforme, mais on ne pourrait leur en donner un sans les frapper d'impuissance. On sait assez les services qu'ils rendent; chaque jour, les journaux enregistrent quelqu'un de leur succès, les crimes dont ils découvrent les auteurs, les filouteries qu'ils surprennent, l'infatigable obstination avec laquelle ils suivent la piste des voleurs connus, et l'on ne pourrait pas raisonnablement proposer, ni de les supprimer, ni, ce qui reviendrait au même, de leur donner un costume officiel.

Mais, outre ces agents, la police recueille les informations qui lui sont fournies par des individus, auxquels elle ne confère ni titre, ni traitement régulier, et qui n'appartiennent point à l'administration. C'est cette partie seulement de la police qui peut être considérée comme secrète et dont les instruments, loin de se recommander par la régularité de la conduite, sont quelquefois mêlés à tous les désordres et aux méfaits même qu'ils dénoncent, c'est cette partie de la police dont on condamne l'existence. Il est naturel que la délation excite le dégoût des âmes droites, mais

faut-il préférer le repos des coquins dont ces révélations troublent l'industrie, au repos des honnêtes gens qu'elles assurent souvent? En quoi consistent d'ailleurs les indications que reçoit la police. Elles sont purement officieuses, lui servent seulement de lumière dans les ténèbres où son devoir lui ordonne de pénétrer, et lui fournissent des jalons pour guider sa marche. Si elles devenaient la base de condamnations, on aurait droit d'en flétrir l'emploi, mais elles ne percent jamais le mystère qui les enveloppe. La nécessité en est si évidente en certains cas qu'il est difficile de croire qu'aucune police les repousse entièrement. On reproche à la police française d'être essentiellement répressive; ce reproche qu'elle ne mérite point, pourrait atteindre à plus juste titre la police anglaise, s'il est vrai qu'elle se refuse à tout renseignement secret. La police secrète en effet est essentiellement préventive. Des faits qui se passent journellement sous nos yeux le démontrent invinciblement. Par la police secrète, l'administration apprend un complot formé contre la vie d'un citoyen, que l'on veut dépouiller : elle y met obstacle en avertissant la victime désignée, en plaçant des gardes dans sa maison; elle est informée d'un projet d'évasion : elle prend les précautions nécessaires pour en empêcher l'exécution; elle sait qu'un forçat libéré a rompu son ban et se cache dans Paris : elle le fait saisir

avant que les crimes qu'il prémédite aient porté l'effroi dans les âmes. Vaudrait-il mieux que l'assassinat fût commis, l'évasion consommée, et la sûreté de tous menacée par la présence d'un scélérat en révolte contre les lois? que les révélations de ce genre soient parfois un acte odieux de la part de ceux qui les font, que les magistrats à qui elles parviennent ne les reçoivent qu'avec répugnance, cela se peut. Mais au lieu de blâmer ces derniers, il faut leur savoir gré de faire passer les devoirs de l'homme public avant les délicatesses de l'homme du monde. On a tort du reste d'accuser la police française d'encourager la délation, on a tort de la mettre à ce titre au-dessous de la police anglaise. La délation est provoquée et récompensée par les lois de l'Angleterre. Dira-t-on qu'au moins elle se produit au grand jour? oui, sans doute; elle se montre jusque dans le sanctuaire de la justice, où elle reçoit le prix des condamnations qu'elle dicte. Si la police française l'accueille, elle ne lui demande que des renseignements qu'elle contrôle ensuite et qu'elle ne communique pas même à l'autorité judiciaire. En Angleterre, la délation suit le crime et reçoit une récompense publique; en France, elle devance et prévient le crime; elle ne reçoit pas un salaire au nom de la loi. Lequel des deux systèmes garantit mieux la sécurité des citoyens et satisfait davantage la morale publique?

De l'existence des agents secrets résulte, dit-on, pour la police française le besoin de tolérer certains lieux suspects qu'elle fermerait sans cette raison, ou dont elle pourrait saisir les habitués. C'est oublier nos lois que de prétendre que la police eût de tels droits, si elle en voulait user. Les établissements où se rassemblent les gens de mauvaise vie sont ouverts en vertu du droit qui appartient à chacun d'exercer son industrie, moyennant certaines formalités réglées à l'avance. Parmi les gens qui fréquentent ces établissements, il en est beaucoup que la justice a déjà frappés, qui chaque jour sont prêts à mériter de nouveau qu'elle les frappe, et à l'égard desquels la police est désarmée. Nul ne peut être arrêté, s'il n'a commis un crime ou un délit. Le condamné libéré lui-même, sauf la peine de la surveillance, si peu efficace et d'une si courte durée, a le même droit à la liberté que le plus irréprochable des citoyens. Les coquins comme les honnêtes gens sont reçus à invoquer le bénéfice des garanties consacrées par la charte. La police ne peut donc encourir le reproche de ne point user des forces dont on la suppose pourvue. On parle des *tapis francs* de Paris, expression empruntée à d'autres temps et à d'autres mœurs. Toutes les grandes villes, où abondent les classes inférieures, n'ont elles point ce que l'on désigne ainsi. M. Léon Fancher lui-même dans sa descrip-

tion vivante et pittoresque de Liverpool, en décrit un quartier, qui est le rendez-vous général des recéleurs et des gens sans aveu. « Il n'y a pas de jour, ajoute-t-il, où la police n'ait quelque descente à y faire, et le bruit de rixes qui éclatent à chaque instant, avertit au loin les gens honnêtes d'éviter un endroit aussi impur. » Il n'y a pas, à Paris même, un seul lieu dont on pût parler ainsi.

Nous n'entendons point tirer de ces réflexions la conclusion que la police de Paris ne puisse recevoir aucune amélioration, qu'elle n'ait pas même des emprunts à faire à celle de Londres et des grandes villes des trois royaumes. Elle a subi d'heureuses réformes sous les derniers chefs qui l'ont dirigée; elle en doit plusieurs au magistrat respecté, placé aujourd'hui à sa tête. Il est bon qu'elle soit sans cesse discutée, étudiée, poussée dans la voie des progrès. Nous ne blâmons donc point les critiques même qui nous paraissent injustes. Nous nous bornons seulement à affirmer en terminant que la police de Paris peut, sans désavantage, soutenir la comparaison avec toutes les institutions analogues des autres pays.

A la surveillance des malfaiteurs se lient étroitement la garde et la police des prisons également confiées au préfet de police. Paris renferme huit maisons de détention : le dépôt de la préfecture de police pour les individus arrêtés en flagrant

délit et qui doivent être ensuite traduits en justice, les maisons d'arrêts de la Force, des Madelonnettes et de Sainte-Pélagie pour les prévenus hommes, la Conciergerie pour les accusés renvoyés en cour d'assises, la prison de Saint-Lazare pour les femmes prévenues et condamnées correctionnellement, le dépôt de la rue de la Roquette pour les condamnés qui doivent être dirigés sur les bagnes ou les maisons centrales, et enfin la maison de correction des jeunes détenus; une prison spéciale est affectée aux détenus pour dettes, et en outre Saint-Denis contient une maison de correction et un dépôt de sûreté. La population moyenne de ces diverses prisons est évaluée à 5,000 individus.

On achève en ce moment la construction d'une prison nouvelle pour les prévenus. Les trois maisons qu'elle doit remplacer ne sont dignes ni de nos mœurs, ni d'une ville comme Paris. Malgré les divisions intérieures, les prévenus y demeurent exposés à une déplorable contamination; dans les portions affectées aux plus dangereux s'accomplissent chaque jour de honteux excès; le crime y tient école ouverte, les forfaits s'y méditent, les pactes les plus exécrables s'y forment. La nouvelle prison sera disposée pour l'emprisonnement cellulaire; la sécurité générale, la morale publique, l'humanité, s'accordent pour en presser la construction.

Le dépôt de la préfecture et la Conciergerie sont resserrés et peu salubres, et cependant ces prisons sont destinées à des détenus encore couverts par la présomption légale d'innocence. Sans doute, dans les immenses travaux qui vont donner à Paris un palais de justice en rapport avec les besoins de ses justiciables, ces détenus ne seront point oubliés.

La maison d'arrêt pour dettes et le dépôt des condamnés, nouvellement construits, paraissent répondre suffisamment à leur destination respective, et la nature de la population qui les occupe ne comporte guère, par des causes opposées, que des mesures d'ordre et de sûreté.

L'administration n'a pu songer encore à établir un régime disciplinaire que dans la maison de Saint-Lazare et dans celle des jeunes détenus; ses heureux efforts y ont fait voir combien de réformes prudentes et éclairées peut recevoir le régime des prisons.

Saint-Lazare est consacré aux femmes prévenues et condamnées, et aux prostituées détenues par voie administrative. Un quartier spécial y est en outre affecté aux jeunes filles âgées de moins de seize ans, acquittées et retenues en tutelle administrative. L'ordre le plus parfait y règne, les hommes ont été éloignés de tout le service intérieur, les ateliers de travail sont soumis à une discipline sévère; mais la règle du silence

n'y est point encore observée, et l'emprisonnement cellulaire de nuit n'est établi que dans le quartier des jeunes filles.

C'est surtout dans la maison des jeunes détenus qu'ont été faites des expériences du plus haut intérêt. Le système cellulaire a été appliqué le jour aussi bien que la nuit, et a pu se concilier avec l'instruction, les exercices religieux et les exigences des travaux manuels; il n'a exercé aucune influence fâcheuse ni sur la santé, ni sur le moral des détenus. Plusieurs rapports publiés dans ces dernières années attestent les succès obtenus par ce régime spécial, et le gouvernement a érigé avec raison cette prison en maison centrale sous le titre de *Maison centrale d'éducation correctionnelle*. L'état subvient à ses dépenses, mais elle est restée sous l'administration de la préfecture de police. Le préfet a encouragé et aidé de son appui constant la société bienfaisante créée volontairement pour donner des patrons aux jeunes détenus mis en liberté, et qui a concouru, avec les soins de l'administration, à diminuer dans une proportion notable le nombre des récidives.

Le préfet de police administre aussi le dépôt de mendicité du département de la Seine, fondé à Villers-Cotterets, et qui sert d'asile à 7 à 800 vieillards des deux sexes. Cet établissement est tenu avec autant d'ordre que d'économie : les

détenus y sont logés, nourris, vêtus, chauffés, soignés dans leurs maladies, pour la somme modique de 50 à 55 centimes par jour, et le régime est excellent; ils y jouissent même de la liberté personnelle, car, à tour de rôle, ils ont la permission de sortir de l'établissement pour se livrer au travail ou simplement à la promenade.

L'autorité conférée au préfet de police sur les prisons lui permet de contribuer efficacement à la solution des problèmes posés par la science, et de choisir avec certitude les applications les plus sages et les plus vraies. Investi d'une autorité qui s'étend sur une population moyenne de 5,000 détenus, il peut exercer une influence marquée sur les mœurs publiques, sur la sécurité de la capitale, et déployer au profit commun, non cette philanthropie bâtarde et inintelligente qui flatte les détenus et leur rend la prison préférable à leur propre demeure, mais cette discipline humaine, quoique rigoureuse, bienveillante, quoique inflexible, qui fait apparaître aux yeux du condamné la justice sociale comme l'austère et impartiale gardienne de la morale et de l'ordre.

La police de sûreté exerce une dernière attribution dont il est nécessaire de dire quelques mots, malgré les difficultés du sujet : c'est la police de la prostitution.

Un écrivain digne et savant, le bon Parent-

Duchatelet, a consacré à cette matière un ouvrage étendu qui occupa dix années de son existence laborieuse. Il y a consigné tous les détails statistiques que l'administration possède ou qu'il avait recueillis personnellement, et les personnes à qui des données précises et officielles offriraient de l'intérêt y trouveront à satisfaire leur curiosité. Nous nous proposons seulement de faire ressortir et de déterminer le caractère de l'intervention administrative dans un ordre de faits qui semble, au premier aperçu, se refuser à une organisation publique.

A Londres, la prostitution est livrée à elle-même, sans frein, sans règlements, sans surveillance spéciale. Elle infeste les théâtres, les lieux publics, révolte les regards par le spectacle de ses désordres, et pendant la nuit menace la sûreté des personnes; mais, par des raisons diverses, nul ne consent à lui imposer un joug. Les radicaux la croient protégée par le principe de la liberté individuelle; les hommes religieux, qui forment la majorité, s'indignent à la pensée de prendre des mesures qui impliqueraient une approbation indirecte d'un scandale dont ils gémissent et dont ils ne veulent à aucun titre se porter solidaires. Ces scrupules opposés concourent au même résultat : la police s'abstient, les mœurs sont offensées, une hideuse contagion répand dans les familles l'ignominie et des principes de mort.

L'administration française, plus pratique, plus sensée, exerce une action directe, continue, sévère, sur la prostitution, et, à Paris, ne pouvant la supprimer, elle l'a soumise à des règlements, placée sous sa propre autorité et assujétie au joug. Les lieux de débauche sont autorisés par la police; les malheureuses qui y sont placées, celles qui isolément trouvent dans l'opprobre leurs moyens d'existence, sont tenues de se faire inscrire sur des registres ouverts à cet effet, et, à défaut de demande, y sont inscrites d'office dans certaines circonstances déterminées. Mais, si la police intervient dans ces deux cas, elle ne le fait qu'avec réserve et précaution. Les inscriptions sur le livre infamant de la prostitution ne sont ordonnées d'office qu'après des désordres qui attestent une complète démoralisation, et, sur la demande spéciale, qu'après que les conseils, les avertissements, les exhortations, ont échoué. S'il s'agit de mineures, on recherche les familles, on écrit au père, à la mère, on fait appel à leur autorité, on les invite instamment à arracher à la débauche la proie qu'elle est prête à dévorer : nobles instances qui donnent à l'autorité publique un rôle de tutelle morale qu'elle ne prend pas assez souvent; mais, il est douloureux de le dire, le succès couronne rarement ces pieuses tentatives. Le vice est déjà si profondément enraciné, quand se présente la dernière et déplorable ressource de l'inscription

officielle, que le cœur est fermé à tout remords, à tout sentiment moral. Les familles sont découragées, indifférentes ou indignées. L'inscription est donc effectuée : aussitôt celles qui en ont été l'objet sont assujéties à toutes les mesures que la police prescrit, touchant leur mise, les heures où elles peuvent quitter leurs demeures, celles où elles doivent y rentrer, les lieux qui leur sont interdits, leur tenue dans le public, etc.; ces mesures tendent, dans leur ensemble, à éviter le scandale, à protéger contre des attentats trop fréquents ceux que la débauche attire et que le vol et parfois le meurtre attendent, à soustraire les passants, les promeneurs, à d'audacieuses et repoussantes provocations. D'autres dispositions, dont l'énumération serait impossible, sont prises dans un intérêt sanitaire, pour arrêter ou restreindre les progrès d'une infection qui semble comme un frein imposé à ceux que de plus dignes obstacles n'arrêtent point sur la pente de l'immoralité.

Ces injonctions multipliées, consignées dans des règlements, inscrites sur des cartes remises après l'inscription, ont pour sanction la peine d'emprisonnement attachée à toute infraction, et qui s'étend parfois au-delà même d'une année. Chaque jour, plusieurs de ces condamnations sont prononcées par le préfet, sur le rapport de ses bureaux, sur le vu des procès-verbaux dressés

par les inspecteurs de la police, et des interrogatoires subis par les inculpées. Cette justice sommaire, à huis clos, exceptionnelle, unique dans notre régime légal, se fonde sur d'anciens règlements, sur de longs usages, elle reçoit une exécution non contestée, et, tant est puissante la voix de la morale et de l'opinion! dans ce temps où toutes nos institutions, même les mieux établies, ont été mises en question, pas une plainte ne s'est fait entendre contre l'exercice d'un pouvoir qui ne repose sur aucun texte de loi.

On a plusieurs fois tenté d'aggraver la rigueur des règlements établis contre la prostitution. M. Mangin se livra à des essais de ce genre; les obstacles qu'il opposa à la prostitution autorisée étendirent le cercle de la prostitution clandestine; quand l'inscription officielle ne produit que des entraves, quand elle expose à la gêne, à la prison, sans aucune compensation, elle est redoutée, évitée, combattue comme une odieuse tyrannie. La prostitution clandestine, à son tour, engendre les maux les plus graves; elle verse un poison mortel dans les veines du corps social; elle marche dans l'ombre, suivie du vol et de l'assassinat. Le système de M. Mangin pouvait satisfaire la morale officielle en écartant de nos yeux de hideux spectacles, mais il portait une atteinte profonde à la sécurité publique; la police

de la prostitution est toujours placée entre deux écueils : facile et indulgente, elle blesse les mœurs; dure et impitoyable, elle menace le repos des familles. C'est à ménager ce double et contradictoire intérêt que doit s'appliquer la vigilance du préfet de police, et le public semble accepter les mesures actuellement en vigueur comme la solution la moins mauvaise d'un problème qui n'en admet point d'irréprochables.

V.

Police administrative.

La police politique a écarté les séditions, la police de sûreté a prévenu ou surpris les attentats des malfaiteurs ; toutes deux de concert ont étendu sur la ville une bienfaisante protection ; Paris obtient de la police administrative les jouissances de la vie, le bien-être dans sa plus large acception ; la police administrative pourvoit aux subsistances, facilite sur tous les points une circulation libre, aisée et sûre, et fait disparaître tout ce qui porterait atteinte à la salubrité publique. Les subsistances, la circulation, la salubrité, tels sont, dans leur signification la plus étendue, les objets de sa vigilance.

Les gras pâturages du nord, de l'ouest, du centre élèvent de nombreux bestiaux. L'adminis-

tration de Paris les appelle vers la capitale, non par des moyens de contrainte, toujours impuissants, toujours suivis d'inquiétudes qui repoussent le producteur au lieu de l'attirer, mais par des facilités spéciales qui lui promettent une vente assurée, un recouvrement immédiat et certain; la liberté en ces matières est un principe de bonne administration autant qu'un droit politique. Les denrées se portent d'elles-mêmes, pour ainsi dire, sur un marché d'un million de consommateurs; il suffirait presque à l'autorité publique de ne point les repousser.

Celle de Paris se montre facile, complaisante, préoccupée des intérêts des producteurs. De vastes marchés leur sont ouverts pour l'approvisionnement : à Sceaux et à Poissy, d'immenses hangars, des abris sûrs, des établissements qui offrent toute commodité, admettent les bœufs, les veaux, les moutons; les bouchers qui viennent les acheter se libèrent au comptant au moyen des avances faites par la caisse de Poissy, caisse déjà vieille, et dont la longue et utile gestion fournit la plus puissante démonstration de l'utilité de ces institutions de crédit ; l'expéditeur, dégagé de tout souci, nanti de la valeur qui représente ses produits vendus, peut immédiatement regagner son domicile. L'approvisionnement en bestiaux se fait encore à la Chapelle et, dans Paris, aux Bernardins et à la Halle-aux-Veaux,

marchés moins considérables qui se tiennent à des jours différents. Les porcs sont amenés à Saint-Germain, à la Chapelle, à la Maison-Blanche, la volaille au marché de la Vallée.

La nuit, pendant que Paris repose encore, des charrettes pesantes traversent ses longues rues pour se rendre au marché des Innocents, où se fait l'approvisionnement des fruits et légumes; tous les cultivateurs des environs viennent y verser la récolte de leurs champs, fertilisés par de si intelligents travaux. Quelques heures suffisent à l'achat de ces innombrables produits, et la journée n'est pas commencée que déjà la provision de toute la population est assurée.

Le beurre et les œufs, commerce immense, ont un marché spécial; les farines et les blés sont déposés à la halle aux grains; la marée, les huîtres, expédiées en poste des ports de la Manche et de l'Océan; le poisson d'eau douce, le fromage, se partagent des espaces distincts où chacune de ces denrées est déposée, classée, répartie avec autant d'ordre que de promptitude.

L'administration ne perd jamais de vue les expéditeurs; et elle leur offre dans ses combinaisons ingénieuses et protectrices des satisfactions si complètes, qu'ils préfèrent partout l'emploi des ressources qu'elle procure, malgré les charges qui en résultent, à l'usage d'une liberté oisive et stérile. Sur la plupart des marchés

d'approvisionnement sont établis des facteurs destinés à servir d'intermédiaires entre les vendeurs et les acheteurs, dispensant les premiers des frais de voyage et de location, offrant aux autres la faculté du choix et à tous les plus complètes garanties de loyauté; ils servent de courtiers officiels, de commissionnaires administratifs, et se chargent de toutes les ventes moyennant une légère remise. Le prix est versé comptant dans une caisse qui paie sur-le-champ le vendeur; une surveillance constante, une comptabilité sévère, préviennent tout abus. Certaines denrées, dont l'écoulement ne peut être ajourné, sont vendues à la criée par les facteurs; ce mode est appliqué à la marée, au poisson d'eau douce et au beurre. Les approvisionneurs, au lieu d'expédier directement leurs produits à des acheteurs ou de les vendre eux-mêmes, s'empressent à l'envi d'employer le facteur, légalement responsable envers eux, et se félicitent de la simplicité d'opérations et de la sûreté de rapports qui résultent de son concours.

L'approvisionnement ainsi attiré et réalisé, la distribution de ces masses de produits entre les divers quartiers se fait naturellement et sans intervention de l'autorité. Les vendeurs des marchés de détail se sont procuré les quantités dont ils avaient respectivement besoin, et les offrent à leur tour à la consommation. La police admi-

nistrative remplit alors d'autres devoirs; elle doit maintenir l'ordre dans ces vastes réunions d'hommes et de femmes, où règnent tant de rivalités, de compétitions, de causes de discussion, et garantir le public contre toute fraude, soit dans le poids, soit dans la qualité des objets qui lui sont présentés.

Les marchés de Paris contiennent de 8 à 9,000 marchands; celui du Temple à lui seul en renferme prèsde 1,000. La police y intervient par les moyens ordinaires, à l'aide de ses agents de tous les degrés, et spécialement des inspecteurs des halles et marchés qui y remplissent le rôle de conciliateurs, de gardiens de la paix publique. Des commissaires de police sont chargés de la vérification des poids et mesures; des vérificateurs experts apprécient la qualité des denrées, et saisissent pour les détruire toutes celles qui seraient malsaines ou gâtées.

Toute l'organisation de ce service est fondée sur le principe de la liberté d'industrie et de commerce. L'établissement des facteurs privilégiés n'y porte pas atteinte, et tend à créer des encouragements à l'approvisionnement, non à l'entraver. Dans quelques marchés, les travaux intérieurs sont confiés aussi à des agents privilégiés sous le titre de *forts*, mais la disposition des lieux et la nécessité de garanties spéciales rendaient ce privilège indispensable.

Cependant des règles exceptionnelles sont appliquées au commerce de la boucherie et à celui de la boulangerie; le nombre de ceux qui s'y livrent est limité, il ne peut être fait qu'en vertu d'une autorisation du préfet de police.

Les bouchers sont tenus de conduire les bestiaux qu'ils achètent dans un des cinq grands abattoirs appartenant à la ville de Paris. Là s'effectuent l'abattage, la visite plusieurs fois répétée de l'état sanitaire des viandes et leur préparation pour la mise en consommation.

Après ces opérations, le boucher est entièrement maître dans son commerce, et spécialement dans la fixation de ses prix.

Il est enjoint aux boulangers de conserver, tant chez eux qu'au Grenier d'abondance, une quantité de farine qui représente, pour toute la corporation, l'approvisionnement de Paris pendant trente-un jours environ ; le prix du pain est taxé tous les quinze jours par le préfet de police, sur l'avis d'une commission *ad hoc*, d'après les mercuriales des ventes de farine opérées dans la quinzaine précédente.

Malgré le privilège accordé à ces deux corporations, le respect de l'administration pour la liberté de concurrence est tel qu'elle autorise les marchands forains à apporter à Paris des viandes et du pain qui sont vendus dans certains marchés ou directement au consommateur ; le même

scrupule fait également permettre plusieurs fois par semaine aux cultivateurs des environs de venir eux-mêmes, dans les marchés, vendre leurs fruits et légumes, à côté et en concurrence des marchands sédentaires.

C'est ainsi que la police administrative pourvoit à la subsistance de Paris : son intervention est d'autant plus efficace, qu'elle se fait moins apercevoir qu'elle se borne à laisser à l'intérêt privé tout son ressort, en l'arrêtant seulement dans ses écarts. L'ensemble de ces mesures produit les plus heureux résultats ; cependant plusieurs imperfections doivent être signalées.

Les besoins de la population réclament l'agrandissement des marchés ou l'augmentation de leur nombre. Les halles du centre sont insuffisantes : elles ne répondent point au mouvement d'affaires qui s'y fait ; les rues environnantes, envahies, encombrées, ne fournissent qu'une ressource incommode, et la police n'y peut empêcher d'inévitables embarras. Ces inconvénients étaient déjà sentis sous l'Empire, et un décret du 24 février 1811 avait ordonné la construction d'une halle centrale. Les événements politiques et des raisons financières ont empêché qu'il fût donné suite à ce projet ; mais il a été repris dans ces dernières années, le conseil municipal de Paris s'y est associé, et il faut espérer que l'exécution ne s'en fera plus longtemps attendre.

D'après la législation municipale, les taxes perçues dans les marchés constituent une partie du revenu des villes. De cette disposition résulte le droit de s'opposer à toute perception de ce genre au profit des particuliers. La loi d'attributions qui se prépare pour Paris décidera sans doute cette question de manière à lui permettre de rentrer en possession de tous les revenus prélevés en ce moment dans des marchés particuliers, en vertu de tolérances ou de concessions sans valeur. Cette mesure est de toute justice, et le législateur ne saurait refuser à la capitale ce qui a été concédé aux autres les communes du royaume. Jusqu'à la décision légale de cette question, l'administration aurait pu invoquer la loi générale de l'an VII, mais peut-être une louable prudence a-t-elle dicté la réserve qu'elle s'est imposée.

Les ventes dans les marchés d'approvisionnement, à la criée ou de gré à gré, donnent lieu au payement d'un droit au profit de la ville. On a proposé depuis longtemps, et l'on discute en ce moment, le moyen de le remplacer par une taxe d'octroi qui se percevrait à la barrière. Le mode actuel nuit aux revenus municipaux, en ce que les denrées portées du dehors chez le consommateur échappent à l'impôt ; il froisse la justice distributive en ce que les gens riches, qui se fournissent directement au lieu de production, sont ainsi affranchis d'une charge qui pèse sur le

consommateur malaisé, obligé de se rendre au marché. On ne saurait trop se hâter d'adopter une mesure qui concilie ensemble, par une heureuse et rare combinaison, les intérêts financiers et l'équité administrative.

On peut à bon droit diriger des critiques sérieuses contre le système exceptionnel maintenu à l'égard des boulangers et des bouchers; cette question est trop vaste pour n'être point traitée à part. Il convient seulement de rappeler que, dans des discussions engagées devant la chambre des députés, des hommes compétents en cette matière ont attribué le prix excessif de la viande dans Paris à la vicieuse organisation du commerce de la boucherie. Depuis longtemps des commissions ont été formées pour discuter ces grands intérêts, mais trop souvent les commissions n'ont pour objet que d'étouffer les discussions : il est temps que celles-ci soient invitées à conclure.

Mais d'autres soins sollicitent l'intervention de la police administrative; il faut que, par son concours, les rues soient libres, propres, éclairées pendant la nuit, arrosées pendant l'été, que le piéton soit protégé contre les voitures, que le bourgeois qui se fait transporter d'un quartier à l'autre en fiacre, en cabriolet, en omnibus, n'éprouve aucune difficulté, que le fleuve qui traverse la ville serve à d'utiles emplois, sans entraves pour la navigation. En vue de ces besoins

variés, la police met en usage des procédés divers.

Pour que les rues soient libres et sûres, elle défend tout encombrement, toute usurpation sur leur territoire, ordonne la démolition des bâtiments qui menacent ruine, ne permet aucune construction qui restreindrait l'espace ou intercepterait la lumière, surveille les étalagistes et impose des conditions rigoureuses aux marchands ambulants qu'elle autorise, autorisation toujours exceptionnelle, destinée à procurer du pain à de pauvres familles et réglée de manière à ne point exposer les marchands en boutiques à une injuste concurrence.

Pour que les rues soient propres, elle oblige tous les habitants à balayer la portion située devant leur maison, fait balayer chaque matin, par 500 ouvriers en régie, les quais, ponts, places, carrefours et ruisseaux dont la superficie est évaluée à 730,000 mètres, donne plus de 500,000 francs par an à un entrepreneur chargé d'enlever les boues, fait disparaître les glaces en hiver et entretient dans un état constant de propreté et de libre écoulement les 120,000 mètres (trente lieues) d'égoûts ouverts sous les rues de Paris.

Pour que les rues soient éclairées, elle y fait allumer toutes les nuits plusieurs milliers de réverbères, et en ce moment elle substitue presque partout à l'huile le gaz qui s'étend sans s'arrêter d'un quartier à l'autre, d'une rue à sa voisine, et

qui, au lieu de 60 becs sur une ligne de 2,000 mètres qui lui étaient affectés en 1831, en alimente, en 1845, plus de 8,000, nombre qui sera porté, en 1846, à 9,204.

Pour assainir les rues, en été, elle impose aux habitants l'obligation d'arroser deux fois par jour, pendant les chaleurs, le pavé devant leurs maisons, et salarie un entrepreneur chargé de répandre sur tous les points essentiels, les plus exposés aux ardeurs du soleil, une rosée artificielle qui raffermit les pas des chevaux et abat une poussière malfaisante.

Pour que le piéton soit protégé contre les voitures, elle leur impose des règles, les numérote, les contraint à s'éclairer la nuit, leur prescrit de franchir au pas certains passages.

Pour que les voitures publiques n'exposent celui qui s'en sert à aucun danger, à aucune collision, elle les oblige à se munir de son autorisation, les visite d'abord avant qu'elles marchent, puis, tous les ans, fait des règlements pour les omnibus, mode de transport tellement adopté, qu'on évalue à 60,000 par jour le nombre des personnes qui l'emploient; soumet les cochers à une discipline rigoureuse et les suspend de leur service en cas d'infraction, entretient à demeure des inspecteurs sur chaque place, tarife le prix du transport, et parvient, à l'aide de dispositions diverses, à assurer la restitution de toute valeur

oubliée dans une voiture publique, restitution qui, en 1844, pour l'argent et les billets de banque seulement, a excédé 18,000 francs, et qui s'accroît chaque année dans une proportion rapide.

Pour concilier la navigation avec les avantages que la Seine peut procurer, elle interdit tout ouvrage qu'elle n'a point autorisé, et soumet les établissements de bains chauds, les écoles de natation, les bateaux de blanchisseurs, à des conditions déterminées de construction et de stationnement.

La salubrité publique est à son tour l'objet des vigilantes préoccupations de la police administrative. Les égoûts qui promènent sous nos pieds leurs longues galeries, curés et entretenus, s'ouvrent à l'écoulement de toutes les eaux ménagères; chaque année plus de 6,000 fosses d'aisance sont vidées et réparées; des agents divers et nombreux surveillent les établissements classés, recherchent et font abattre les animaux attaqués de maladies contagieuses, détruisent les chiens errants, comblent les puits infects, visitent les vases et ustensiles de cuivre dans les lieux publics, font ventiler en hiver et fermer en été les amphithéâtres et salles de dissection, surprennent et dénoncent les remèdes secrets, les pharmacies tenues irrégulièrement, saisissent les médicaments gâtés ou mal préparés, surveillent les fabriques et les dépôts d'eaux minérales factices, répandent dans le

ruisseau les vins frelatés, suppriment les comestibles corrompus, et prennent une foule de mesures du même genre, toutes dirigées vers le même but.

Le préfet de police est secondé, dans cette partie de ses attributions, par le conseil de salubrité, admirable institution adoptée dans plusieurs de nos grandes villes, et qui devrait l'être dans toutes les préfectures. Ce conseil, composé d'hommes éminents, médecins, chimistes, administrateurs, ingénieurs, architectes, donne son avis sur toutes les questions qui touchent en quelque point à la santé publique; il s'occupe des professions dont l'exercice peut mettre en danger la vie des ouvriers, et s'attache à introduire dans les arts les procédés les plus propres à prévenir tout effet nuisible. Aucun établissement insalubre n'est autorisé qu'après la visite d'un ou de plusieurs membres de ce conseil; toute invention nouvelle lui est soumise; les ordonnances de police qui intéressent la salubrité publique sont souvent préparées par lui et toujours appuyées sur son avis. Le recueil de ses travaux pendant dix ans, publié en 1840, est l'étude la plus intéressante pour les administrateurs municipaux et sa plus irrécusable apologie.

VI.

Attributions diverses.

Quelques attributions, étrangères aux divisions que nous avons successivement passées en revue, dépendent encore de la préfecture de police : elle a reçu le mandat de distribuer aux réfugiés politiques résidant à Paris les secours que leur accorde l'hospitalité française ; elle révise et approuve les statuts d'un grand nombre de sociétés de secours mutuels, formées dans la plupart des classes d'ouvriers, et qui contribuent tout ensemble à les moraliser et à les secourir dans les jours de maladie ou de détresse ; elle examine les statuts des sociétés anonymes qui réclament l'approbation du gouvernement ; elle a été chargée des mesures relatives à l'exécution de la loi sur le travail des enfants dans les manufactures ; préposée à un grand nombre d'autres soins d'une moindre importance, elle est un centre général d'informations et d'action auquel le gouvernement, les administrations locales et les particuliers ont recours dans une multitude de circonstances.

Telle est dans son ensemble cette vaste administration, peu connue et surtout mal jugée. Si l'on considère le but, il n'est autre que la défense et la protection de la population parisienne;

si l'on examine ses moyens d'action, ils sont tous honorables : le secret en cache quelques-uns, mais ce secret, nécessaire pour le salut commun, ne dérobe aux regards du public aucun acte que la conscience ait à désavouer. Cependant bon nombre d'hommes la condamnent et sont disposés à suspecter tous ses agents, quels que soient leur titre et leur emploi. Une seule raison décide ces inimitiés : c'est un pouvoir qui fait la police; et pour les esprits ignorants et prévenus, la police est une sorte d'autorité malfaisante qui flétrit tout ce qu'elle touche. Que Paris prononce : à sa tête est un magistrat qui repousse l'émeute et déjoue les complots, qui garantit le jour et la nuit ses habitants contre les ruses du voleur et les attentats de l'assassin, qui assure sa subsistance, lui procure l'usage libre et commode de ses rues et de son fleuve, veille sur sa santé et maintient l'ordre, la paix, le calme. Que la population de Paris dise s'il en est de plus utile, de plus digne de son affection et de sa reconnaissance. Cette magistrature n'a pas manqué à ses devoirs : pour apprécier les services qu'elle a rendus depuis son institution, il faut se représenter Paris au commencement de ce siècle et dans son état actuel. En 1800, on est forcé de traverser la Seine en bachots aux deux extrémités et même au centre de la ville. Des rues entières et un pont, encore couvert de maisons, dérobent la vue du

fleuve, comme à Londres. Sous plusieurs ponts, des usines exploitées par l'industrie privée, entravent la navigation. Sur toute la longueur des boulevards, les promeneurs sont arrêtés, à chaque pas, par de longs fossés boueux, qui sont comblés à la hâte les jours de grandes fêtes. Les noms des rues sont effacés. Au Palais-Royal, alors la seule promenade de nuit, les boutiques se sont élargies aux dépens de l'espace réservé au public. Dans presque tous les quartiers, les marchés se tiennent en plein air, dans la rue, avec la confusion inséparable de ce campement éphémère. La vue et l'odorat sont offensés par les tueries où les bestiaux sont abattus, dépecés et exposés. A peine quelques carrosses occupent-ils un petit nombre de places. La nuit, de rares réverbères ne prêtent aux citoyens attardés qu'une lumière blafarde. Pour aller respirer l'air de la campagne, le Parisien doit se confier au dur *coucou* qui le rançonne et le broye, ou au coche méphitique que des chevaux traînent au pas. En 1845, Paris a entièrement changé de face; les ressources d'une cité plus opulente que beaucoup de royaumes, les arts, l'industrie, les découvertes les plus extraordinaires, tout a été mis à contribution. Les ponts se sont multipliés et ont fait disparaître les bachots. Une longue ceinture de quais a converti les deux rives de la Seine en promenades magnifiques. Depuis 1807, le

pont Saint-Michel, le dernier qui fût encore bâti, est déchargé des maisons qui l'obstruaient. La navigation n'est plus embarrassée par aucun établissement permanent. On a pavé, nivelé tous les boulevards intérieurs, et couvert de trottoirs ceux du Nord. Une porcelaine brillante retrace le nom de la plupart des rues. Les boutiquiers du Palais-Royal sont rentrés dans leurs limites, depuis 1828, grâce à M. Debelleyme. On a supprimé toutes les saillies qui usurpaient sur l'étroit domaine de la rue. De vastes marchés, successivement ouverts, procurent un abri commode aux denrées et à ceux qui les vendent. Depuis 1818, les abattoirs cachent dans leur enceinte monumentale les sanglantes opérations après lesquelles les viandes, préparées, lavées, sont transportées chez le boucher dans des voitures soigneusement closes. Les carrosses ont vu s'établir auprès d'eux les cabriolets de place, soumis pour la première fois à des règlements en 1801, époque où ils occupaient sept places seulement; les voitures sous remises, devenues si nombreuses depuis quinze ans, les omnibus autorisés en 1828, et les coupés, admis en 1834, à se substituer à d'autres voitures autorisées. La police de ces divers moyens de transport s'est améliorée sans relâche, et en 1841 une surveillance permanente et à poste fixe a été organisée sur toutes les places. Le gaz éclaire la plus grande

partie de la ville, pour le désespoir des malfaiteurs. Chaque barrière est franchie à toute heure par des voitures commodes, à bas prix, qui desservent jusqu'aux moindres villages : les bateaux à vapeur ont supplanté les coches, et les chemins de fer sont comme des vomitoires, par lesquels le peuple de Paris fuit ses rues sans air, ses logements sans espace, pour se répandre dans toutes les campagnes voisines. Nous ne parlons pas des trottoirs, ces protecteurs du piéton, des bornes-fontaines, ces agents de la salubrité, ni des 120 kilomètres d'égoûts qui se prolongent sous nos rues. Tant d'établissements utiles, tant d'améliorations de tous genres ne sont pas sans doute l'œuvre du préfet de police seul, mais son administration a provoqué, encouragé ou secondé tous les progrès, et il en est beaucoup dont elle peut s'attribuer tout l'honneur. Pour ne parler que de ce qui lui appartient directement, dans ces dernières années, les complots déjoués, des bandes de voleurs découvertes et frappées par la justice, la garde municipale appliquée sur une large échelle à la police nocturne, le service du nettoiement, celui des voitures publiques améliorés, l'éclairage des rues perfectionné, la Seine débarrassée d'obstacles repoussants, sont les témoignages d'une sollicitude qui veille toujours et les signes d'un progrès qui ne s'arrête point.

Il est à regretter, nous en convenons, que

l'intervention de l'autorité soit trop souvent purement matérielle et puisse encourir le reproche de se montrer indifférente à l'amélioration morale du peuple. Nous voudrions qu'on songeât davantage, à l'aide de publications utiles et pratiques, faciles à répandre, à inculquer aux classes inférieures les principes d'ordre et d'attachement à la chose publique qui les soustrairaient aux funestes suggestions des partis anarchiques; nous désirons que, par le résultat de nouvelles réformes, les prisons cessent d'être une sorte d'école du crime et l'origine des plus redoutables associations; nous appelons de tous nos vœux les institutions publiques ou privées qui arracheraient tant de malheureux dont le cœur est encore honnête aux provocations du besoin, aux dangereux conseils de l'oisiveté, et tant de pauvres filles aux infâmes embûches du vice et de la débauche. Les difficultés sont grandes, il est vrai, les moyens contestés, les résultats incertains; mais la reconnaissance publique et la gloire n'appartiennent qu'aux longs efforts, qu'aux dévouements qui savent ne jamais se rebuter, et l'administration ne sera tout à fait tutélaire et providentielle que le jour où elle entrera dans cette noble voie.

V.

LES THÉATRES.

Les théâtres, où la foule court chercher la dissipation et le plaisir, offrent un sujet de graves méditations à l'administrateur, à l'homme d'état, à tout esprit capable d'en apprécier l'influence sur les mœurs, sur l'art, sur la gloire littéraire d'un pays. Ils peuvent, selon la loi qui les régit, épurer ou corrompre les cœurs, former ou pervertir le goût, procurer à la bienfaisance publique d'utiles ressources, ou imposer aux contribuables des charges onéreuses. Des intérêts considérables et de nature très diverse sont engagés dans leur exploitation.

Il y a dix ans, l'attention de la chambre des communes d'Angleterre fut appelée sur cette question, et, suivant un habitude qui n'est pas encore entrée dans nos mœurs parlementaires, une enquête fut ouverte pour recueillir les faits, pour signaler les besoins et indiquer les réformes

nécessaires. En douze séances, trente-neuf témoins, représentant les divers intérêts qui étaient en cause, eurent à répondre à plus de quatre mille questions. Les entrepreneurs de théâtre avaient pour organes sept propriétaires, six régisseurs ou directeurs de Londres et deux spéculateurs de province, l'un directeur de six théâtres, l'autre locataire de trois. Les comédiens étaient defendus par six d'entre eux, choisis dans les diverses catégories, depuis Kean et Macready jusqu'à de pauvres acteurs des théâtres secondaires et des troupes ambulantes. Huit auteurs et un compositeur invoquaient les droits de la propriété littéraire. Les nécessités de gouvernement et de police avaient pour interprètes deux magistrats, un contrôleur au département du Chambellan, deux censeurs. Des pièces officielles en assez grand nombre furent produites. Deux bills consacrèrent les résultats de l'enquête, en ordonnant les mesures dont elle avait démontré la nécessité.

L'analyse de cette enquête peut offrir, avec la situation légale et industrielle des théâtres en France, une comparaison intéressante, et fournir quelques détails curieux sur les habitudes d'un gouvernement trop souvent pris pour modèle du nôtre, mais toujours digne d'être étudié. Après cette analyse, nous essayerons, autant que le permet l'absence de publication offi-

cielle sur cette matière, de présenter des renseignements analogues, en ce qui concerne la France. Interroger tour à tour la loi, les règlements et ceux des actes de l'administration qui ont reçu quelque publicité, en indiquer les résultats et les lacunes, rechercher les mesures à prendre, le but à poursuivre : telle est la tâche que nous entreprenons. Nous espérons jeter ainsi quelque jour sur une question qui touche à la fois à tant d'intérêts si divers, et la recommander à l'attention du gouvernement, investi par la loi de pouvoirs suffisants pour satisfaire à tous les besoins qui lui paraîtraient réclamer son intervention.

I.

Les théâtres en Angleterre.

L'Angleterre est un pays libre ; la presse y jouit de franchises à peu près illimitées ; l'autorité publique, presque toujours passive, n'y exerce que des attributions fort restreintes. On pourrait en conclure que les théâtres y sont dégagés d'entraves : il semble que la faculté de les ouvrir doive résulter du principe de la liberté industrielle, et celle d'y donner des représentations, du droit d'écrire, de parler et de s'assembler, droit reconnu par la loi commune. Cependant de tout temps la législation la plus restrictive

a pesé sur les théâtres ; les entreprises sont soumises à l'autorisation préalable, et les représentations à la censure. Ce régime de privilèges était établi depuis un temps immémorial ; loin de l'attaquer en principe, l'enquête de 1832 semble n'avoir eu pour objet que de le rendre plus efficace.

Habitués à notre législation ordinairement si claire, si exactement observée par notre magistrature, nous avons peine à comprendre l'état de désuétude où la loi sur les théâtres était tombée en Angleterre par suite des difficultés qu'on opposait à son application. Le théâtre du Strand était ouvert depuis vingt ans, un autre depuis quatorze, sans autorisation. Le chambellan préposé au gouvernement des théâtres voyait son pouvoir paralysé par une singulière subtilité. Son autorité, disait-on, est « permissive et non prohibitive. » En vain les théâtres privilégiés menaçaient de faire des poursuites : le préjugé public paralysait le plus grand nombre. Si l'un d'eux obtenait une sentence au risque de se ruiner en frais judiciaires, les délinquants condamnés se substituaient un prête-nom, qu'un acte d'insolvabilité affranchissait de toute peine.

Mille ruses qu'autorisait l'esprit formaliste de la justice anglaise étaient employées pour éluder la loi. On raconte qu'à Wolverhampton, où les quatre Kemble donnaient des représentations non autorisées, on avait imaginé d'envoyer des invi-

tations gratuites. Par ce moyen, la prohibition, qui n'atteignait que les théâtres où l'on était admis en payant, ne se trouvait plus applicable ; seulement, les annonces se terminaient par cet avis : *Nota bene.* — Le billet est gratis, mais M. T*** (le régisseur) possède une excellente poudre dentifrice à 2 sh. 1 d. la boîte (*box,* qui signifie à la fois loge et boîte). Entrez et achetez. Aucune poursuite ne fut exercée.

Ainsi la loi était impuissante et la répression nulle ; plus de douze théâtres étaient exploités à Londres sans autorisation. On signalait de semblables désordres dans les provinces. La commission d'enquête avait proposé une série de dispositions qui, tout en conservant au chambellan des pouvoirs étendus, lui imposait certaines restrictions. Un bill rédigé d'après ces bases fut deux fois adopté par la chambre des communes et rejeté par celle des lords. Comme il arrive souvent dans les gouvernements constitutionnels, des difficultés politiques s'étaient introduites dans ce débat. Ce n'est que sous le ministère actuel que la question put être engagée de nouveau : un bill du 22 août 1843 adopte le travail de 1832 dans quelques-unes de ses dispositions, mais lui substitue un système plus simple et plus absolu. Aucun théâtre ne peut s'ouvrir, dans toute l'étendue de la Grande-Bretagne, sans des lettres-patentes de la reine ou sans une licence délivrée,

selon les lieux, par le lord-chambellan ou par les juges de paix, réunis en session spéciale, au nombre de quatre au moins ; en cas de contravention, l'amende encourue peut s'élever jusqu'à 20 livres sterl. pour chaque représentation non autorisée. Les pouvoirs du chambellan sont circonscrits dans l'enceinte de Londres et Westminster, de la banlieue et des résidences royales. L'autorisation se paie comme toute chose en Angleterre, où en général le public qui s'adresse à un employé de l'état est tenu de lui donner un salaire. Un tarif est établi à cet effet : le maximum de la rétribution s'élève, pour le chambellan, à 10 shellings et pour les juges de paix à 5 shellings, pour chaque mois d'ouverture du théâtre. L'autorisation est accordée à un directeur responsable ; son nom doit être imprimé sur toutes les affiches ; il doit fournir un cautionnement de 500 liv. sterl. au plus, et présenter à l'agrément de l'autorité deux répondants, chacun pour une autre somme de 100 liv. sterl. au maximum. Ces sommes sont destinées à garantir l'observation des règles imposées à l'entreprise et le payement des amendes qu'elle pourrait encourir. Le chambellan a droit d'ordonner la clôture, tant qu'il le croit convenable, de tout théâtre où éclate quelque désordre ou sédition ; il peut aussi interdire les représentations à certains jours marqués. Les juges de paix, pendant leurs sessions, détermi-

nent les règlements à suivre pour assurer l'ordre et la décence dans les théâtres de leur juridiction, et pour fixer les époques où ils doivent s'ouvrir ou se fermer. Ces règlements sont annexés aux autorisations, et toute infraction, constatée par une déclaration sous serment, peut entraîner la clôture à temps. Dans la circonscription des universités d'Oxford et de Cambridge, et à la distance de quatorze milles, les théâtres doivent en outre être autorisés par le chancelier ou le vice-chancelier de l'université, lequel peut aussi, en cas de désordre, retirer la permission. Tout acteur qui joue sur un théâtre non autorisé, encourt une amende dont le maximum est de 10 liv. sterl. par représentation ; la loi est applicable à toute représentation pour laquelle les spectateurs sont assujétis à payer une somme en argent, ou toute autre rétribution directe ou indirecte, ou même à acheter un objet quelconque ; elle atteint aussi les tavernes, cafés, etc., qui feraient jouer la comédie. Sont exceptées des prescriptions de la loi les représentations données en vertu de la permission des autorités locales dans les foires, fêtes et réunions établies par l'usage. Les mesures prises par les juges de paix peuvent être l'objet d'un recours à la session trimestrielle. Telles sont les dispositions adoptées. Le projet proposait de réserver aux seuls théâtres qui en avaient déjà le privilège le droit de jouer les ouvrages de

Shakspeare et interdisait au lord-chambellan la faculté d'étendre ce droit à d'autres entreprises. Cette disposition n'a pas été maintenue. Le parlement s'est refusé à déclarer qu'il ne serait pas loisible à tout théâtre d'offrir aux applaudissements du public les chefs-d'œuvre du poète national : hommage légitime rendu au génie, satisfaction bien innocente de l'orgueil anglais, car il était constaté et reconnu que les tragédies de Shakspeare se jouaient rarement et n'attiraient point la foule.

Jusqu'au bill de 1843, les priviléges accordés aux entreprises les assujétissaient à un genre déterminé d'ouvrages. Les grands théâtres étaient seuls autorisés à jouer la tragédie, la comédie, et toute espèce de pièce comprise sons la catégorie de *drame légitime*, dénomination plus littéraire que légale. Les théâtres secondaires (*minor theatres*) étaient consacrés à l'opéra-comique ou au vaudeville (*burlettas*) et aux ballets ; mais ces divers genres, soit insuffisance des règlements, soit impossibilité d'une désignation précise, se confondaient et étaient mal distingués. L'enquête de 1832 chercha à obtenir des définitions exactes, et ne recueillit que des explications vagues et contradictoires.

La confusion des genres était encore augmentée par les habitudes du public anglais. Les premiers théâtres jouent toujours, après la tragédie ou la comédie, des pantomimes ou des farces

qui tranchent grossièrement avec les grands ouvrages de leur répertoire, et cependant l'abus des mots a été porté au point de qualifier les pièces de ce genre, représentées sur les grands théâtres, du nom de *farces légitimes.*

Le nouveau bill ne contient aucune disposition relative à la désignation des genres, mais il confère au lord-chambellan des pouvoirs si étendus, que les autorisations pourront encore établir des prescriptions spéciales sur ce point. L'enquête de 1832 a révélé les prétentions des théâtres patentés, qui se disaient seuls autorisés à jouer le répertoire des grands écrivains dramatiques : ces prétentions avaient été défendues dans la chambre des lords, et, comme elles se fondent sur la possession, toujours si puissante dans les habitudes de l'Angleterre, elles seront certainement prises en très grande considération.

Le droit d'ouvrir un théâtre en Angleterre est, comme on vient de le voir, subordonné à une permission de l'autorité publique, et cette permission peut être retirée en certains cas. Les représentations ne sont pas soumises à un régime moins restrictif : bien que la liberté de la presse soit reconnue et consacrée comme un des premiers droits du peuple, toutes les pièces de théâtres doivent passer par la censure. Un pamphlet dialogué de Fielding, *Pasquin*, paraît avoir amené l'établissement de ce mode de surveillance. Cette

pièce contenait une satire très violente du pouvoir politique, et Fielding portait la licence de ses attaques jusqu'à l'emportement et la provocation. La censure, condamnée seulement par quelques esprits absolus, n'a soulevé aucune réclamation puissante dans l'enquête de 1832. De graves témoins en ont reconnu la nécessité. « Les allusions politiques, dit l'un d'eux, M. Thomas Morton, dont les ouvrages ont eu l'heureux privilége d'attirer la foule, sont avidement saisies par les spectateurs. La scène devient un foyer de provocation; les applaudissements y enflamment les esprits, les mécontentements publics peuvent s'y traduire en révoltes. Rien de plus terrible qu'une assemblée furieuse (*enraged*). Je tiens, dit-il encore, du célèbre Talma, que la révolution française ne fit que des progrès insignifiants tant que les théâtres ne servirent point d'arène aux passions populaires; mais aussitôt que la scène devint une tribune, le mouvement fut irrésistible.» Plusieurs considèrent la censure comme avantageuse aux théâtres. Selon eux, une surveillance rigoureuse et constante peut seule protéger efficacement la société; le public ne souffrirait pas des représentations ouvertement immorales ou séditieuses, mais il en tolérerait dans lesquelles l'immoralité et la sédition s'infiltreraient à certaines doses.

La censure paraît avoir été conciliante et fa-

cile; elle a provoqué peu de plaintes. Quelques-uns l'accusent de caprice ou de partialité; la plupart rendent hommage à son bon esprit. L'examinateur lit les pièces, efface les passages ou les mots qui lui paraissent répréhensibles, et, si l'ensemble attire son blâme, prononce une interdiction complète. Il s'attache à supprimer tout ce qui est indécent, profane ou irréligieux, tout ce qui justifie ou encourage le vice ou le crime, tout ce qui fait allusion aux événements publics contemporains, et surtout les mots qui peuvent exciter du trouble. Une tragédie de *Charles Ier* fut refusée, parce qu'il ne manquait à la peinture du régicide que de voir tomber sur le théâtre la tête du monarque infortuné. Dans une autre pièce, on faisait dire à un personnage, en parlant du roi Guillaume : « Il joue du violon comme un ange. » Cette phrase fut supprimée. La censure retranche sévèrement toutes les expressions grossières ou impies. Ainsi, elle ne souffre pas ces mots : *Sur mon sang et mon ame;* elle repousse tout emploi inutile du nom du Créateur, tout passage contraire aux opinions religieuses, tout jurement : *Dieu me damne*, etc. Dans l'opinion des censeurs, la tragédie peut comporter l'emploi du nom de l'Être suprême, jamais la comédie. Parfois, au dire de Charles Kemble, la censure fait des suppressions quelque peu frivoles et qui dénotent plus de pruderie et de bigotisme que de lumières et d'élévation d'esprit.

On accuse surtout de ces rigueurs le censeur Georges Colman. Or, ce même Georges Colman, qu'effarouche la plus innocente expression, a lui-même écrit pour le théâtre et ne s'est pas toujours montré si chatouilleux. Le président de l'enquête se donne le malin plaisir de le lui rappeler. — Comment conciliez-vous, lui dit-il, vos opinions d'aujourd'hui avec l'emploi que vous-même avez fait, dans quelques-unes de vos compositions le plus applaudies, de mots que vous trouvez impies et de jurements qui vous blessent? — Si j'en avais été l'examinateur, je les aurais raturés, et je le ferais maintenant. Alors ma position était autre. J'étais un auteur graveleux et leste; aujourd'hui je suis le censeur dramatique. Alors je faisais mon métier d'auteur; en ce moment, je fais celui de censeur. — Ces pièces qui ont eu tant de succès et que vous ne pouvez plus corriger aujourd'hui, croyez-vous qu'elles aient corrompu les mœurs? — Elles ne les ont certainement point purifiées, et je regrette d'y avoir introduit ces profanations. En qualité d'être moral, on devient plus sage avec les années, et je serais très heureux d'alléger mon esprit de ce souvenir. — Est-ce à dire que vous regrettiez d'être l'auteur de *John Bull?* — Non, sans doute; c'est autre chose. Je puis ne pas me repentir d'avoir fait un bon pudding; mais, s'il contient quelques raisins gâtés, je serais charmé de les en extraire.

La commission d'enquête ne fit aucune proposition relativement à la censure; elle se borna à critiquer le mode de perception des taxes prélevées par les officiers du lord-chambellan. Le bill de 1843 a sanctionné et régularisé le régime observé jusqu'alors. D'après les dispositions de ce bill, une copie de tout ouvrage dramatique nouveau ou de tout acte, scène ou fragment quelconque, ajouté à un ouvrage ancien, doit être adressée au lord-chambellan sept jours au moins avant la première représentation, avec l'indication du théâtre et du jour où l'on se propose de le jouer, et la représentation peut toujours, avant ou après cette période de sept jours, en être défendue. Un droit est dû pour l'examen; il ne peut excéder 2 guinées et doit s'acquitter au moment même de l'envoi de la copie. L'interdiction peut être prononcée toutes les fois que le chambellan croit qu'elle est commandée par l'intérêt des bonnes mœurs, du *decorum*, ou de la paix publique (*for the preservation of good manners, decorum or of the public peace*); elle est absolue ou temporaire et comprend tous les théâtres de la Grande-Bretagne ou quelques-uns seulement. Quiconque représente un ouvrage interdit, ou même non autorisé par le lord-chambellan, est soumis à une amende qui peut s'élever à 50 livres sterling, et l'autorisation est retirée au théâtre. Dans la dénomination générale d'ouvrage dramatique sont

compris les tragédies, comédies, farces, opéras, vaudevilles (*burlettas*), intermèdes, mélodrames, pantomimes et autres productions destinées à la scène, soit dans leur entier, soit par fragments.

On ne saurait étudier les intérêts du théâtre sans se préoccuper de ceux des auteurs dramatiques, qui s'y lient étroitement. A cet égard, la législation anglaise, jusqu'en 1833, avait témoigné pour les droits de la propriété littéraire le plus condamnable dédain. Il n'était pas nécessaire d'obtenir la permission de l'auteur avant de jouer sa pièce, ni de lui payer un droit quelconque, comme en France, pour chaque représentation. L'auteur n'obtenait une rétribution que du théâtre même auquel il livrait son manuscrit et avec lequel il traitait. Les théâtres de province se croyaient libres, et l'étaient par le fait, de jouer toute pièce déjà représentée à Londres, et ceux de Londres toute pièce déjà publiée, parce qu'elle était alors considérée comme appartenant au domaine public. Afin de retarder l'exercice de ce droit, si l'on peut donner ce nom à un véritable vol, le théâtre, en traitant avec l'auteur, convenait qu'il ne publierait sa pièce qu'après un délai de trois mois; mais des juges avaient décidé, contre O'Keefe, que la représentation constituait une publication. Des sténographes venaient donc s'emparer de la pièce, au théâtre,

pendant la représentation; un bureau central la vendait, et elle se jouait partout sans entrave: alors c'était à qui des directeurs ne traiterait pas avec l'auteur. Les copies se vendaient 2 ou 3 livres, et cette industrie de forban enrichissait le sténographe et les autres théâtres en ruinant le malheureux auteur. Aussi, les écrivains dramatiques firent entendre les plaintes les plus vives et demandèrent d'une voix unanime que la loi française fût adoptée. Les faits les plus criants étaient signalés. *Mazaniello*, représenté plus de cent cinquante fois à Drury-Lane, avec un immense succès, n'avait pas rapporté un shelling à son auteur. Un autre auteur, Jérold, citait des faits analogues. Une de ses compositions, *The black eyed Suzanna*, jouée quatre cents fois en un an, ne lui avait produit que 60 livres. Un des théâtres patentés avait pris à une entreprise secondaire une pièce de Moncriff. Celui-ci voulait poursuivre; malheureusement il lui fallait d'abord dépenser 80 livres en frais judiciaires : incapable de se les procurer, il dut renoncer à se faire rendre justice. Moncriff, cet auteur de plus de deux cents pièces, avait été engagé par Drury-Lane pour dix ans à 40 shellings par semaine, pour composer ou plutôt pour improviser des drames et des farces; on les lui commandait selon le besoin, quelquefois vingt-quatre heures d'avance. Une de ces pièces, jouée trois cents fois, lui va-

lut 200 livres. « Si l'on me donnait un écu par représentation, dit-il, au lieu d'être un des plus pauvres de mon pays, j'occuperais un rang parmi les plus riches. »

Ces faits durent frapper vivement la commission d'enquête; elle déclara que les auteurs étaient livrés à une oppression inique et intolérable, et démontra que l'intérêt de la littérature dramatique était également compromis par ce régime de spoliation. A ses yeux, la seule comparaison des procédés qu'avaient à subir les auteurs dramatiques avec la protection dont jouissaient les autres écrivains devait détourner tout auteur éminent et en renom de la carrière du théâtre. La commission insistait sur la nécessité d'assurer à l'auteur dramatique les mêmes garanties qu'à l'auteur de toute autre production, et d'empêcher que son œuvre fût représentée, sans son consentement exprès ou formel, sur aucun théâtre de Londres ou de la province. On voulut immédiatement porter remède à des désordres sans excuse, et, dès la session suivante, un bill, proposé par M. L. Bulwer et définitivement adopté le 10 juin 1833, établit que, par application du principe qui reconnaissait les droits exclusifs des auteurs sur l'impression de leurs œuvres pendant leur vie, et au moins pendant vingt-huit ans à partir de la première publication, les écrivains dramatiques jouiraient seuls, pendant le même

temps, du droit de représenter ou de faire représenter sur les théâtres de la Grande-Bretagne et de ses dépendances les ouvrages de leur composition. Les contrevenants furent déclarés passibles d'une indemnité proportionnée au bénéfice usurpé ou au dommage éprouvé par l'auteur, indemnité qui en aucun cas ne peut être inférieure à 40 shellings. Ce bill ne fournissait aucun moyen d'assurer le recouvrement des rétributions qu'il autorise à établir. Pour y parvenir, les auteurs dramatiques se sont réunis en société et ont nommé des agents dans toutes les villes des trois royaumes. Cette association autorise les entrepreneurs de théâtre à jouer les ouvrages de ses membres, moyennant un tarif dont le minimum est de 7 shellings; cependant un assez grand nombre d'auteurs, et entre autres M. Sheridan Knowles, n'ont point voulu en faire partie et se sont constitué des agents particuliers chargés de défendre leurs intérêts.

Ce nouveau régime a dû modifier la situation des auteurs, mais certains usages révélés par l'enquête de 1832 ont probablement continué d'exister. Ainsi les théâtres de Londres n'ont ni comités ni lecteurs attitrés pour prononcer sur le mérite des ouvrages. Le directeur consulte qui bon lui semble, s'adresse chaque fois à un examinateur différent, et à moins qu'il ne s'agisse d'un écrivain ou d'une production

pièce en trois actes, traduite du français, rapportait, en cas de succès, de 200 à 400 livres. Drury-Lane accordait 33 livres 6 shellings 8 deniers pour chaque représentation jusqu'à la neuvième, et un supplément de 100 livres à la vingtième. Dans les six années antérieures à l'enquête, les deux grands théâtres avaient dépensé chacun 1,500 livres en droits d'auteur. Les théâtres secondaires avaient d'autres tarifs. Celui de la Cité allouait 10 livres par pièce, celui de Cobourg de 20 à 25 livres, jamais davantage; quelquefois on accordait aux auteurs une guinée ou une demi-guinée par représentation, mais point de représentation à bénéfice. Les farces rapportaient communément 50 livres par trois représentations. D'après plusieurs dépositions, aucun auteur n'avait touché plus de 5,000 livres en un an. Cependant les plaintes des écrivains portaient moins sur la modicité des tarifs que sur la difficulté qu'ils éprouvaient à se faire jouer. Covent-Garden et Drury-Lane, qui autrefois représentaient régulièrement, dans chaque saison, deux ou trois comédies et un grand nombre de farces *légitimes*, ne donnaient presque plus de nouveautés. On soumettait chaque année au directeur de Haymarket cent à cent cinquante pièces; il n'en jouait que cinq ou six. Somme toute, indépendamment des abus auxquels le bill de 1833 a tenté de remédier, le théâtre paraissait peu lucratif pour les

écrivains ; le bill a nécessairement amélioré leur situation en mettant un terme à des actes de spoliation : nous doutons cependant qu'il ait créé à leur profit des ressources que l'état précaire de l'industrie dramatique ne leur permettait guère d'espérer.

L'enquête de 1832 a encore fourni des renseignements curieux sur les comédiens. L'Angleterre ne possède aucune école dramatique, aucun établissement analogue à notre Conservatoire et à ses classes de musique et de déclamation. Aussi ne s'y forme-t-il point de sujets pour représenter le répertoire classique, Shakspeare, Otway, etc. Ce sont les théâtres de province qui servent de pépinière à ceux de la métropole; York, Bath, Dublin et Liverpool passent pour former les meilleurs acteurs. Kean s'est élevé sur les théâtres de province.

La condition des acteurs est généralement précaire, difficile, et peu digne d'envie; loin de s'améliorer, elle est devenue plus critique, sous l'influence de certains préjugés qui s'enracinent chaque jour davantage. Leur découragement perce dans leurs dépositions. « Quiconque peut faire autrement, dit Macready, ne se jette point dans la carrière ingrate du théâtre. » Tandis que les grands acteurs font la loi, les médiocres la subissent. On se dispute les premiers, et les se-

conds se donnent au rabais, double effet d'une concurrence excessive. « Les théâtres qui s'ouvrent sur tous les points, au dire d'un comédien dans l'enquête, dégradent la profession; ils se procurent un acteur d'élite qu'ils appellent leur *étoile* (*star*), et le reste de la troupe est misérable. » Les acteurs des grands théâtres n'ont pas le droit de jouer sur les scènes secondaires. Ils sont tenus de se pourvoir d'une permission spéciale, qui, du reste, leur est ordinairement accordée. Il a fallu un ordre du lord-chambellan pour contraindre Covent-Garden et Drury-Lane à laisser paraître leurs acteurs à Haymarket, pendant le temps de leur clôture, du 30 juin au 30 septembre.

On n'a recueilli aucune évaluation précise des émoluments ordinaires des acteurs. Un régisseur prétend que tous ceux des grands théâtres qui ont eu de l'ordre ont pu, sinon s'enrichir, du moins se constituer une fortune indépendante; mais il n'énonce aucun fait précis, ne présente aucun calcul à l'appui de cette assertion assez vague. Les acteurs sont généralement payés à la semaine, quelques-uns à la représentation. Kean a joué pendant deux ans à Haymarket, moyennant 50 livres par soirée; une autre année, il n'obtint que 33 livres un tiers, et la quatrième que 30 livres. Le théâtre Cobourg donnait alors 60 livres par représentation à son meilleur ac-

teur. En province, la situation des comédiens est encore plus triste que dans la métropole ; leur plus haut salaire, dans les théâtres de première classe, ne dépasse pas trois guinées par semaine; encore doivent-ils prélever sur cette somme leurs frais de voyage de ville en ville, et l'achat ainsi que l'entretien de leurs costumes. Les comédiens ambulants sont soumis aux règlements des foires; ils prennent des permissions des autorités locales. Quoique peu nombreux, ils sont dans le plus cruel dénuement; « mais, dit un témoin, ils sont sobres. » Les grands théâtres envoient à la recherche des talents dans toutes les parties de l'Angleterre, cependant il n'y a pas un sixième des bons acteurs qui puissent espérer un engagement à Drury-Lane ou à Covent-Garden, objet de leur dernière ambition.

Sous le régime que nous venons de retracer, les théâtres souffrent et font de vains efforts pour échapper à la ruine. Ceux de Londres sont dans l'état le plus déplorable. Par une singularité remarquable, la foule se porte surtout à l'opéra italien et au théâtre français, et, sur les scènes secondaires, la plupart des pièces sont traduites du français. Des deux théâtres nationaux, l'un a été fermé à plusieurs reprises : c'est Covent-Garden. L'autre, celui de Drury-Lane, n'a point fait de bonnes affaires, malgré la direction de Macready. L'enquête de 1832 a dévoilé la marche

et les causes de cette ruine. Drury-Lane pliait déjà à cette époque sous le poids d'une dette évaluée à 6 ou 700,000 livres sterling. De 1809 à 1832, les recettes de Covent-Garden avaient constamment baissé; dans les dix premières années de cette période, la moyenne s'élevait à 83 ou 84,000 livres sterling par an; dans les dix dernières années, elle était descendue à 53 ou 54,000. La période la plus florissante a été celle de 1810 à 1815, époque de sacrifices et de grands efforts nationaux, mais aussi de prospérité intérieure, ce qui fait dire à un témoin que le retour de la paix a tari toutes les sources de la fortune publique en Angleterre.

Les dépenses qu'entraîne une exploitation théâtrale à Londres sont excessives. Pour les grands théâtres, l'énormité de leurs charges tient à un personnel trop considérable. Tandis qu'à Adelphi la troupe entière paraît tous les soirs, à Drury-Lane et à Covent-Garden un tiers à peine est employé dans chaque représentation. Le reste demeure oisif, et cependant, à peu d'exceptions près, les acteurs y sont toujours payés, soit qu'ils jouent ou se reposent. L'opéra ayant envahi toutes les scènes, ces théâtres sont obligés d'entretenir deux troupes à la fois. Il en résulte que, quand un opéra ou une tragédie obtient un succès qui permet de le donner tous les soirs, la plus grande partie de la troupe devient un fardeau inutile et

grève le budget de l'entreprise sans aucune compensation.

Le besoin de faire de grosses recettes condamne les grands théâtres à recourir à tous les expédients propres à piquer la curiosité publique. Ils ne pourraient se soutenir, s'ils se bornaient à la tragédie et à la comédie; ils donnent des pantomimes, des ballets, des pièces à spectacle, des farces; les pantomimes ont principalement le privilège d'attirer la foule, surtout pendant les fêtes de Noël. Depuis la reconstruction de Covent-Garden en 1809 jusqu'en 1821, l'entreprise ne s'est pas libérée d'un shelling au moyen du *drame légitime;* tous les bénéfices ont été obtenus par les pantomimes de Noël. On a converti les théâtres en ménageries. Au grand scandale des amis du théâtre national, des tigres et des lions ont été introduits à Drury-Lane et à Covent-Garden, et y ont obtenu un ignoble succès. Après les farces, les ouvrages les plus populaires sont ceux où le crime est représenté dans toute sa nudité. Les scènes de meurtre attirent et captivent le peuple. Le parterre, ordinairement bruyant, devient silencieux et recueilli dès que la lame d'un poignard brille à ses regards. Il paraît que tandis que les grands théâtres prostituaient leur scène pour rétablir leurs affaires, les représentations des entreprises secondaires prenaient un caractère plus élevé. Il y a trente ou quarante ans, on y donnait

des pièces à peine supportables sur les tréteaux de la foire. Depuis, les auteurs se sont montrés plus scrupuleux, les directeurs plus sévères, et certains ouvrages ont obtenu assez de succès pour exciter l'envie des grands théâtres, qui s'en sont emparés et les ont joués concurremment.

Malgré tous les efforts, le public paraît s'éloigner des théâtres. Autrefois le roi et sa famille leur accordaient une protection déclarée ; ils assistaient au moins à une représentation par semaine; la cour les imitait. Cet usage n'existe plus. Le changement des heures du dîner retient dans leurs hôtels l'aristocratie et les classes riches. Il faudrait, pour s'accommoder à leurs habitudes, ne commencer qu'à dix heures du soir, et alors les classes inférieures s'éloigneraient à leur tour. La mode, dans la société distinguée, est de ne plus aller au théâtre. On assiste aux concerts du matin, on lit chez soi les pièces en vogue; on ne désire point les voir jouer. La curiosité publique en général s'est, dit-on, refroidie. L'esprit de secte et de rigorisme crée d'autres entraves. Les théâtres sont souvent fermés par des motifs de religion. A Cambridge, pendant longues années, aucun théâtre ne put obtenir la permission de s'ouvrir, même pendant les vacances de l'université et pour l'amusement exclusif des habitants de la ville. Le goût public a sa part dans le déclin du théâtre. Au dire de Kean, les Anglais ne sont point une

nation dramatique, et l'art est plus que jamais en décadence. Les auteurs renoncent aux sujets nobles ou élevés pour embrasser les genres secondaires, ou quittent le théâtre pour les recueils périodiques et les romans.

Tel est, dans son ensemble, l'état du théâtre en Angleterre : nulle scène ouverte au public si elle n'est autorisée, nulle représentation si l'ouvrage n'a été censuré. Les auteurs, longtemps livrés aux plus criantes exactions, ont enfin obtenu une loi protectrice. Les comédiens, abandonnés à eux-mêmes, sont pour la plupart pauvres et malheureux. Les entreprises dramatiques souffrent, l'art n'est point encouragé, le public s'éloigne.

II.

Législation française. — Priviléges. — Censure.

En France comme en Angleterre, l'existence légale des théâtres est subordonnée à une double condition : nécessité d'une autorisation spéciale dont le gouvernement dicte les clauses en vue de l'utilité publique, et obligation de soumettre à une censure préalable les ouvrages destinés à la scène. Ce régime, pratiqué de temps immémorial et suspendu seulement pendant les premiers accès de la fièvre révolutionnaire, n'est pas en opposi-

tion avec le principe de la liberté industrielle. Même en matière commerciale, la concurrence est restreinte lorsqu'on la suppose préjudiciable aux intérêts du plus grand nombre. Pourrait-on mettre en doute la nécessité de réglementer très sévèrement un genre de spéculation qui fournit à notre société frivole son principal aliment intellectuel?

Ce n'était donc pas pour conserver aux élus du pouvoir les bénéfices du monopole qu'on opposait autrefois des difficultés nombreuses à la multiplication des théâtres. Les règles suivies par l'administration en pareille circonstance, avaient leur principe dans des sentiments d'un ordre plus élevé. Quand Louis XIV, en fondant l'Opéra, lui concédait le monopole de toute représentation musicale; quand plus tard il inféodait ce privilège à Lully, il croyait avancer l'art en favorisant celui qui en était le plus illustre interprète; quand il réunissait en une seule société la troupe de l'hôtel de Bourgogne et celle de Molière, il se proposait de « rendre plus parfaite la représentation des comédies. » Son génie avait compris que l'unité, la discipline, la hiérarchie, étaient les conditions nécessaires du progrès, et qu'un gouvernement éclairé ne pouvait point livrer la scène aux hasards des efforts privés et aux luttes aveugles de la concurrence. Ces traditions prévalurent jusqu'en 1789; aucun

théâtre ne put être ouvert, tant en province qu'à Paris, sans un privilège du roi, conféré par arrêt du conseil.

Les principes de liberté proclamés par l'assemblée constituante commencèrent pour le théâtre une ère nouvelle. Les restrictions imposées jusqu'alors furent considérées comme une atteinte aux théories triomphantes, comme une entrave à l'industrie. La loi du 19 janvier 1791 déclara que « tout citoyen pourrait élever un théâtre public et y faire représenter des pièces de tous les genres, » sur une simple déclaration faite à la municipalité du lieu. Ainsi, suivant une formule souvent répétée, on put *jouer tout et partout*. Les entreprises théâtrales se multiplièrent comme par enchantement. A Paris seulement, on n'en comptait pas moins de quarante pendant les années les plus terribles de la révolution. Cette indépendance absolue fut-elle favorable à l'art ou du moins à l'industrie ? Pas plus à l'un qu'à l'autre. La littérature dramatique tomba dans l'avilissement malgré le succès de quelques productions estimables. Les acteurs qui brillèrent alors appartenaient, par leur éducation, à la période précédente. La concurrence entre les spéculateurs ouvrit des abîmes où beaucoup de fortunes s'engloutirent. Le mal parut plus grand encore, au point de vue de la police et de la morale publique. « On voit, disait le ministre de

l'intérieur dans un rapport du 5 mars 1806, on voit chaque jour une foule de petits théâtres se disputer dans la capitale une faible recette et le triste succès d'attirer la dernière classe du peuple par des spectacles grossiers ou de pervertir l'enfance par de prétendues écoles qui enlèvent des sujets utiles à la société, sans jamais former des élèves utiles à l'art. On voit des hommes inconnus ouvrir des théâtres dans les départements, recevoir des abonnements, faire des emprunts, fermer bientôt après par une faillite qui reste impunie, et s'enrichir aux dépens du public et des prêteurs. »

Frappé de ces désordres, l'empereur voulut y mettre un terme. La question était délicate ; il ne s'agissait de rien moins que de supprimer des entreprises formées en vertu de la loi et sous sa protection. On chercha d'abord à régulariser le chaos sans secousse ni violence. Le décret du 8 juin 1806 posa deux principes : la nécessité de l'autorisation du chef de l'état pour tout établissement d'un théâtre à Paris ; le droit pour le gouvernement de déterminer le genre de spectacle de chaque entreprise. Ce même décret prescrivit de réduire le nombre des théâtres exploités dans les départements et plaça ceux qui devaient être conservés sous la surveillance du ministre de l'intérieur. Ce petit coup d'état ayant produit de bons effets, on eut hâte de réprimer,

à Paris même, les conséquences désastreuses d'une concurrence excessive. Une résolution énergique coûtait peu à l'empereur, quand la nécessité lui en était démontrée. Le 29 juillet 1807, il décréta la réduction du nombre des théâtres à huit, savoir : quatre grands théâtres et quatre théâtres secondaires. Les autres devaient être fermés avant le 15 août. Peu après, deux des entreprises supprimées furent rétablies, et ainsi Paris ne posséda plus que dix théâtres (1).

L'autorisation préalable du gouvernement, le partage des genres, la limitation du nombre des entreprises, telles sont les trois règles qui ressortent des décrets impériaux et qui constituent encore le régime administratif des théâtres. Chacune de ces règles a son utilité propre et ses conséquences nécessaires; elles se servent mutuellement de complément et de sanction. La nécessité de l'autorisation préalable appelle le gouvernement à intervenir dans la formation des établissements, pour constater que le fondateur possède les moyens nécessaires au succès matériel de l'entreprise, pour assurer, à l'aide d'un cautionnement, les droits des personnes intéressées en qualité de spéculateurs et d'artistes,

(1) On comptait dans ce nombre, pour un seul théâtre, l'Odéon et l'Opéra-Italien, dont les deux troupes devaient alterner. On étendit la tolérance à quelques théâtres de parades populaires et à certaines scènes d'élèves.

et l'exécution des conditions du privilège. Le partage des genres, assignant à chaque théâtre un ordre spécial d'études, prépare au public des jouissances plus dignes de lui, et empêche des profanations décourageantes pour les scènes d'un ordre élevé. La limitation du nombre proportionne les spectacles aux besoins de la population et prévient l'invasion honteuse de la concurrence mercantile dans le domaine des arts. L'empereur voulait plus encore. Il se faisait un noble devoir d'assurer la prospérité de l'Opéra et du Théâtre-Français : il les considérait comme des institutions nationales, dont la splendeur dispendieuse devait être entretenue aux dépens de la spéculation égoïste et mesquine. Il n'hésita donc pas à assujétir toutes les scènes secondaires à une redevance envers l'Opéra, et, à coup sûr, s'il n'étendit pas le bénéfice de cette mesure jusqu'à la Comédie-Française, c'est qu'elle était alors dans une veine remarquable de prospérité. Il attribua du moins au Théâtre-Français et à l'Opéra-Comique la propriété des pièces de leurs répertoires, tombées dans le domaine public, et voulut qu'aucun autre théâtre ne pût emprunter des pièces à ces répertoires, « sans l'autorisation des propriétaires et sans leur payer une rétribution qui serait réglée de gré à gré. » A Paris, le droit de donner des bals masqués fut conféré à l'Opéra seul, et, dans les départements, aux théâtres ap-

prouvés. Plus tard, la Comédie-Française fut autorisée à appeler dans ses rangs tout acteur qui recevrait du gouvernement un ordre de début.

Dans cette organisation, tout se combine et s'enchaîne. L'Opéra entretenu par l'état, subventionné par les théâtres secondaires, est à la tête des théâtres lyriques; au-dessous de lui, l'Opéra-Comique, enrichi par son répertoire spécial, et l'Opéra-Buffa, son annexe. La tragédie et la haute comédie, en grande faveur alors, sont comme le patrimoine du Théâtre-Français, dont l'Odéon est une annexe pour la comédie seulement. Un répertoire composé de tous les chefs-d'œuvre de notre littérature, et le droit d'absorption consacré par les ordres de début, assurent la suprématie de la première scène française. A un degré inférieur s'ouvrent, pour les esprits moins cultivés, la Gaîté, l'Ambigu-Comique, affectés au mélodrame, les Variétés et le Vaudeville, consacrés au genre qui a donné son nom à ce dernier théâtre; plus tard, on tolère la Porte-Saint-Martin pour le drame et le ballet villageois, et le Cirque-Olympique pour les exercices d'équitation et les pantomimes équestres. Les théâtres secondaires sont abandonnés à eux-mêmes; l'industrie privée, qui les soutient à ses risques et périls, est rendue tributaire de l'Opéra, à qui elle paye le vingtième de ses recettes. Seuls, les grands théâtres sont jugés dignes d'une pro-

tection spéciale : ils sont placés sous la tutelle d'un surintendant des spectacles, chargé de veiller à la prospérité de l'art dramatique comme au bien-être de ceux qui contribuent aux plaisirs du public.

Sous ce régime, le théâtre fut florissant. L'art lyrique, il est vrai, n'excite pas encore cet enthousiasme un peu trop exclusif, auquel le génie de Rossini devait habituer le public français. L'Opéra impose à l'état de lourdes dépenses malgré les divers avantages qui lui ont été ménagés. Les Italiens, dont les talents sont appréciés par des juges délicats, n'ont pas encore conquis la vogue. Mais l'Opéra-Comique fait la fortune de la société qui l'exploite; il réunit sous les yeux du public des comédiens si habiles, qu'on remarque à peine qu'ils sont en même temps de très habiles chanteurs. Quant à la Comédie Française, elle est, sans contestation, le premier théâtre du monde ; l'empereur ne dédaigne pas d'ajouter le prestige d'un art national à l'éclat de sa propre gloire, et, dans les capitales conquises par nos armes, il convie l'Europe à la représentation des chefs-d'œuvre qui honorent le plus l'esprit français. L'Odéon, exploité par Picard, traduit devant le parterre les ridicules de notre société nouvelle. Les scènes secondaires suffisent à la curiosité des classes laborieuses, qu'elles captivent par des émotions honnêtes.

La loi qui a constitué cette organisation est encore en vigueur, car la législation de septembre 1835 s'est bornée à consacrer des principes que la révolution de juillet avait mis en question, mais non pas abrogés. Toutefois, dans ces derniers temps, des concessions nouvelles, imprudemment accordées, ont complètement dérangé l'équilibre nécessaire à la prospérité des théâtres. Nous reviendrons sur ce sujet ; notre but, quant à présent, est seulement de constater l'état de la législation et les droits qu'elle confère au gouvernement.

Dans les départements, vingt-huit troupes sédentaires exploitent à demeure fixe les principales villes du royaume; dix-huit troupes d'arrondissemement desservent les principales villes d'un nombre égal de circonscriptions tracées à cet effet ; vingt-deux troupes ambulantes, réparties dans ces mêmes arrondissements, en parcourent les villes plus petites; quatre sont en dehors de ces circonscriptions. La plupart des villes importantes s'imposent des sacrifices pour leurs théâtres. Les indemnités allouées à cet effet s'élèvent, en certains lieux, jusqu'à la somme de 80,000 fr. La ville de Rouen, qui s'est soustraite jusqu'ici à cette charge, est citée comme une exception. Les théâtres des départements ont droit encore au privilége des bals masqués et au cinquième brut des spectacles ou exhibitions, de quelque genre

que ce soit, ouverts dans la sphère de leur exploitation.

C'est ainsi que le principe de l'autorisation, sous l'empire de la centralisation administrative, est appliqué aux théâtres; il les a mis entièrement sous la main de l'autorité publique, et a fait établir certaines règles secondaires qui ont été jugées utiles et réclamées par l'intérêt public. Par exemple, la multiplicité des faillites a déterminé l'administration à exiger des directeurs un cautionnement qui a pour objet de garantir les droits de l'état dans les théâtres où il possède une partie du mobilier, et d'assurer partout aux artistes et employés le paiement de leurs appointements. Ce cautionnement est pour l'Opéra de 300,000 fr., pour l'Opéra-Comique de 200,000, pour le Vaudeville de 40,000, pour l'Ambigu de 30,000. Le Théâtre-Français et les Variétés qui jouissent d'un privilège perpétuel, sont affranchis de cette charge. En province, les directions des villes de premier et de second ordre fournissent aussi un cautionnement. On a attaché long-temps à la transmission des priviléges qu'une faillite avait rendus vacants, la condition de désintéresser les créanciers de l'entreprise précédente, soit en les payant intégralement, soit en composant avec eux; mais il a paru que cette obligation compromettait l'exploitation nouvelle, en la grevant d'un lourd passif, avant même qu'elle fût en

activité : aujourd'hui les privilèges sont concédés sans aucune solidarité des dettes contractées par les directeurs tombés en faillite. Ces diverses mesures paraissent sages et utiles. Nous n'en dirons pas autant de certaines règles établies par l'administration : ainsi, elle n'accorde à présent que des privilèges limités à une durée ordinairement fort courte ; en cas de décès du directeur, elle ne reconnaît aucun droit à ses héritiers ou représentants ; elle interdit toute espèce d'associations. De pareilles restrictions sembleraient mieux combinées pour nuire aux entreprises que pour y appeler les capitaux ; elles accusent plus d'esprit de tracasserie que d'élévation dans les vues.

La loi de septembre 1835, comme le décret de 1806, a établi la censure en même temps que le régime des privilèges. Elle le pouvait sans porter atteinte aux principes de la constitution. La charte de 1830, en interdisant pour toujours le rétablissement de la censure, n'a point eu en vue les représentations dramatiques ; il ne faut pas, comme le disait un arrêté du directoire exécutif du 25 pluviôse an IV, « confondre la liberté de la presse, si religieusement et si justement consacrée par la constitution, avec le droit, essentiellement réservé à l'autorité civile, de disposer d'un établissement public pour y influencer, par le prestige de la déclamation et des arts, une grande masse de citoyens, et y répandre avec sé-

curité le poison des maximes les plus dangereuses. » Un régime purement répressif serait dépourvu d'efficacité; il serait même, on peut le dire, injuste autant que périlleux, car il conduit le pouvoir à la fâcheuse nécessité de sévir non-seulement contre l'auteur, mais contre des spectateurs excités au désordre par les provocations de la scène. Et d'ailleurs la difficulté pour des corps judiciaires de se livrer à des appréciations complexes et arbitraires ne serait-elle pas une cause fréquente d'impunité? Comment protéger, contre des allusions perfides, les principes de nos institutions, le caractère des hommes publics? Comment atteindre ces ouvrages dangereux où la perversité des doctrines se cache sous la politesse du langage? Peut-on frapper d'un châtiment légal de simples inconvenances, qui sont indécentes plus qu'immorales, grossières plus que corruptrices, railleuses plus qu'impies?

Ces impossibilités sont si manifestes, que jamais, malgré les lois qui proclamaient la plus absolue liberté, les représentations dramatiques n'ont échappé à la surveillance du pouvoir. A défaut du gouvernement, les factions ont exercé une redoutable censure. Le 31 août 1792, l'assemblée législative, tout en consacrant de nouveau la liberté des représentations, déclarait qu'elle « n'entendait rien préjuger sur les décrets et règlements de police qu'elle pourrait

donner dans le code de l'instruction publique, sous le rapport de l'influence des théâtres sur les mœurs et les beaux-arts. » Pendant la tourmente révolutionnaire, la convention improuvait l'arrêté de la commune de Paris qui défendait l'*Ami des Lois*, mais en annonçant que « tout théâtre sur lequel seraient représentées des pièces tendant à dépraver l'esprit public et à réveiller la honteuse superstition de la royauté serait fermé, et les directeurs arrêtés et punis selon la rigueur des lois, » et au même moment elle approuvait la fermeture du Théâtre-Français « par suite de l'accusation d'aristocratie portée contre ses acteurs et son répertoire. » Jamais aucune censure ne sera aussi oppressive que de telles menaces, dans un pareil temps ; aussi, théâtres et auteurs s'empressaient-ils à l'envi de solliciter par grâce l'examen préalable des pièces. Nous avons vu la lettre d'un écrivain du temps qui sollicitait la censure de la police, parce que le directeur du théâtre des *Sans-Culottes*, que son titre ne rassurait pas encore assez, ne voulait recevoir aucune pièce qu'à cette condition. On sait que le décret du 12 germinal an II avait supprimé les ministres et créé à leur place douze commissions ; celle de l'instruction publique était chargée de la surveillance des spectacles et des fêtes nationales. Cette commission rendit, le 25 floréal suivant, un arrêté qui n'a point été publié, et qui rétablissait ex-

pressément la censure, en ordonnant à tous les théâtres de communiquer leur répertoire. On a conservé et nous avons parcouru les feuilles remises en exécution de cet arrêté et les notes des administrations du temps. Rien ne peint mieux cette époque. Dans l'espace de trois ans, sur 151 pièces censurées, 33 sont rejetées et 25 soumises à des changements. Tout l'ancien répertoire est examiné : la censure déclare « mauvais » les ouvrages les plus irréprochables, presque toutes les comédies de Molière, *Nanine, Beverley, le Glorieux, le Jeu de l'Amour et du Hasard, le Dissipateur, le Joueur, l'Avocat Patelin*, et vingt autres comédies; elle exige des corrections dans *le Devin du Village, le Père de Famille, la Métromanie,* dans le *Guillaume Tell* de Lemierre, bien qu'à titre de passe-port ont lui donnât pour second titre *les Sans Culottes suisses;* les dénouements de *Brutus* et de la *Mort de César* doivent être changés; *Mahomet* est interdit comme « chef de parti. » En revanche, les pièces suivantes sont autorisées; nous n'en connaissons que le titre, mais il en indique assez le sujet : *Encore un curé, Plus de bâtards en France, la Papesse Jeanne, Ésope républicain, la Mort de Marat, l'Esprit des Prêtres, les Crimes de la noblesse.* Les théâtres vont au-devant de ces mutilations ; ils annoncent qu'on a changé les qualifications des personnages suspects. L'Ambigu-Comique écrit que, « dans toutes les pièces

anciennes, on substitue à la scène le mot *citoyen* à celui de *monsieur*. » Le répertoire de l'Opéra-Comique est terminé par cette note : « Les pièces ci-dessus avec l'apostille *arrangée* sont celles où jadis il y avait des seigneurs et qu'on a remises à l'ordre du jour. Quant aux autres qui ne sont point apostillées, c'est qu'elles n'étaient point dans le même cas, et qu'il n'y avait rien qui rappelât l'ancien régime. »

La censure avait été maintenue indirectement par le directoire, elle le fut expressément par le décret du 8 juin 1806. Peu auparavant le ministre de l'intérieur écrivait aux préfet : « Les spectacles ont attiré la sollicitude du gouvernement ; c'est témoigner au peuple intérêt et respect que d'éloigner de ses yeux tout ce qui n'est pas digne de son esprit et tout ce qui pourrait blesser les opinions ou corrompre les mœurs. » La censure, appliquée pendant tout l'empire et sous la restauration, souleva de vives réclamations après la révolution de juillet ; le gouvernement lui-même douta un instant de son droit. A défaut de la censure, qui fut suspendue, il fallut recourir à des mesures violentes, prononcer des interdictions arbitraires, les appuyer au besoin par l'intervention de la force publique, sans parvenir à empêcher des représentations non moins contraires à l'ordre qu'au sentiment moral. D'indignes profanations furent commises ; on vit un

acteur fouler aux pieds le crucifix sur la scène ; dans le drame du *Juif errant*, le Christ était aperçu dans le fond du théâtre par le personnage principal. La politique s'empara du vaudeville, au grand déplaisir du public, qui ne l'aime pas au théâtre, où il cherche le repos et non la lutte. Le gouvernement cédant plus, selon toute apparence, au mouvement des esprits qu'à des convictions personnelles, avait proposé une loi qui substituait à la censure un système purement répressif. Ce projet souleva les plaintes de ceux qu'on avait cru favoriser, et n'obtint pas même les honneurs d'une discussion. La loi de 1835 a mis un terme à ces incertitudes par le rétablissement formel de la censure.

Depuis dix ans, cette loi s'exécute. Une commission de quatre examinateurs, formée à Paris au ministère de l'intérieur pour donner son avis sur les pièces nouvelles, s'est acquittée de cette tâche laborieuse avec zèle, exactitude et habileté. En sept années, 4,119 ouvrages composés de 7,452 actes, ont été censurés; 2,045 ont obtenu une autorisation pure et simple, 1,945 ont dû subir des changements, et 129 ont été frappés d'interdiction. Ces rigueurs ont porté principalement sur des ouvrages destinés aux scènes inférieures. Sur les 129 refus, la part des cinq grands théâtres n'est que de 7, savoir : la Comédie-Française,

3 ; l'Opéra-Comique, 1 ; l'Odéon, 3 ; l'Opéra et les Italiens, 0.

L'avis de la commission est presque toujours adopté par le ministre ; dans quelques circonstances rares, cet avis n'a pas été suivi. En province, les préfets font l'examen des ouvrages qui n'ont pas encore été joués à Paris, et peuvent interdire ceux qui l'ont été, mais qui ne pourraient sans inconvénient être représentés dans leur département. Un ouvrage autorisé peut être ultérieurement défendu ; le droit de l'administration ne s'épuise ni ne se prescrit.

Les manuscrits sont remis en double à la commission par les directeurs, dont la signature constate que la pièce est accueillie par leur comité de lecture. La réception préalable est une première recommandation, surtout de la part des grands théâtres, et il est juste que la commision, avant de se livrer à son travail, soit assurée que l'ouvrage a chance d'être joué. L'examen doit avoir lieu dans les dix jours du dépôt ; ce délai est rarement dépassé. Cet examen se fait en commun, après que chacun des membres a pris connaissance du manuscrit. La commission est en permanence ; elle se réunit tous les jours. Quand elle a terminé son travail intérieur et réuni les éléments d'une décision, sur le fond ou sur les détails d'une pièce, les auteurs ou les directeurs

sont admis à présenter leurs observations. Dans l'origine, la commission prononçait à huis clos, et son avis était communiqué aux intéressés par les bureaux du ministère. Les auteurs se plaignaient d'être jugés sans avoir été entendus, et la commission elle-même regrettait de ne pouvoir pas faire connaître les motifs de ses décisions. Il a paru utile d'établir des conférences amiables, dans lesquelles des concessions ont pu être arrachées par l'importunité et l'influence personnelle, mais qui ont eu pour résultat utile d'éviter à la censure les attaques violentes auxquelles était constamment exposé un pouvoir essentiellement discrétionnaire, toujours aux prises avec les deux intérêts les plus irritables, la réputation et la fortune.

Il est impossible de rédiger le code de la censure et de traduire en loi les principes qu'elle doit suivre. Sa mission est délicate et périlleuse. Protéger les mœurs sans interdire la peinture, souvent salutaire, du désordre et du vice; perpétuer la tradition du langage honnête et décent, effacer toute parole obscène sans proscrire les hardiesses que l'exemple de nos pères et les écrits de nos plus illustres auteurs ont naturalisées au théâtre; garantir les institutions et les pouvoirs publics sans soustraire aux jugements du parterre les faiblesses de la vie politique; faire avec discernement la part des temps, des lieux

29

et des opinions, apprécier les convenances de chaque genre, étudier les besoins et les goûts de chaque public, éviter avec un soin égal la pruderie et la licence, la faiblesse et l'intolérance : tels sont les devoirs de la censure, et il suffit de les indiquer pour montrer combien ils exigent de tact, de sagesse et de prudence. Sans mettre en cause ceux qui exercent actuellement cette sorte de magistrature, sans dissimuler les difficultés de leur mission, on pourrait demander s'ils ne sont pas quelquefois trop indulgents pour les choses qui touchent à la morale, trop sévères pour celles qui ont trait à la politique. La scène doit jouir dans une juste mesure des libertés générales consacrées par nos institutions. S'il est vrai que le théâtre doive être le miroir du monde, la peinture de nos mœurs politiques ne saurait lui être interdite : on s'effraie trop de la moindre allusion, et nous ne sommes pas certain que *Tartufe* et *le Mariage de Figaro* fussent autorisés aujourd'hui, si la toute-puissance de Louis XIV et l'infatigable persistance de Beaumarchais ne les avaient point mis à l'abri du ciseau des censeurs.

Quant à l'organisation de la censure, elle nous satisfait. Le temps perfectionnera un instrument encore nouveau sous notre régime de liberté, et qui fonctionne au milieu des obstacles et des résistances. Une commission de quatre hommes

droits, d'un esprit juste et éclairé, qui soulage la responsabilité du ministre et ne la déplace point, est préférable à un censeur unique, plus en butte à des attaques personnelles, et par conséquent plus dépendant des influences extérieures. On a souvent proposé de créer une juridiction élevée, composée d'hommes éminents dans les lettres, et dont tous les théâtres relèveraient. Cette proposition, selon nous, repose sur une idée fausse. Les censeurs ne sont point appelés à exercer une juridiction littéraire ; à d'autres, le jugement des questions d'art et de goût. A nos yeux, la censure doit représenter la portion saine du public. Se substituant, par anticipation, aux citoyens et aux pères de famille, elle assiste par la pensée à la représentation d'une pièce, recherche simplement et de bonne foi si aucun mot ne doit blesser des oreilles honnêtes, si le sujet ou les situations n'offenseront point des sentiments qui ont droit aux respects ; elle se décide ensuite selon les lumières de la conscience et les impressions du cœur.

III.

Droits d'auteur — Comédiens.

Dans les premiers temps du théâtre moderne, les droits d'auteur n'existaient point, du moins sous leur forme actuelle. Les comédiens ache-

taient, avant la représentation, la pièce qu'ils se proposaient de jouer. Le prix de cette vente était des plus variables; il dépendait, comme de raison, du mérite de l'ouvrage et plus encore de la réputation de l'auteur. Quinaut eut enfin assez de crédit pour obtenir qu'on le payât à chaque représentation au prorata de la recette. On peut dater de cette convention ce qu'on a appelé depuis la *part* ou le *droit d'auteur*. Ce n'est pourtant qu'en 1697 qu'un règlement a imposé l'obligation aux comédiens de payer cette redevance. Jusqu'alors, la matière n'était réglée que par les usages ou par les conventions réciproques. Corneille reçut de la troupe de Molière 2,000 fr. pour *Bérénice*, et 2,000 fr. encore pour *Attila*. La même somme fut accordée à Molière pour *le Festin de Pierre*, mais comme gratification exceptionnelle. On sait en effet que Molière crut accomplir un acte de complaisance en écrivant un chef-d'œuvre. Ordinairement, à chaque représentation, la troupe partageait la recette en seize parts après avoir préalablement acquitté les frais. Les quatorze acteurs, au nombre desquels était Molière, recevaient chacun une part, et les deux dernières parts appartenaient à l'auteur.

Le règlement de 1697 fut renouvelé trois fois, en 1757, 1766 et 1780, sans subir aucune modification importante jusqu'à la révolution de 1789. En dernier lieu, la recette était divisée en

dix-huit parts. L'auteur en avait deux pour les pièces en cinq actes ; les seize autres étaient la propriété des comédiens. Les pièces en trois actes ou en un acte n'avaient droit qu'à un dix-huitième. Le partage ne se faisait qu'après le prélèvement de tous les frais.

Ces règles ne s'appliquaient qu'à la Comédie-Française. A l'Opéra, des arrêts du conseil, dont le dernier était de 1778, accordaient aux auteurs 200 fr. pour chacune des vingt premières représentations de leurs ouvrages, 150 fr. pour les dix suivantes et 100 fr. pour les autres, jusqu'à la quarantième, passé laquelle l'auteur n'avait plus rien à réclamer. Ce droit descendait à 80, 60 et 50 fr. pour les petits ouvrages en un acte. Aucune prescription de l'autorité publique ne déterminait les droits des auteurs sur les scènes du second ordre. Ces droits, selon toute apparence, étaient réglés de gré à gré, d'après les circonstances. La Comédie-Italienne promettait une gratification de 1,000 livres, outre la rétribution ordinaire, à l'auteur dont l'ouvrage produirait 40,000 livres en quinze représentations. *Richard Cœur-de-Lion* rapporta, assure-t-on, environ 12,000 livres à Sedaine. Quant aux directeurs de province, ils s'appropriaient, souvent pour les travestir, les ouvrages des auteurs vivants, non-seulement sans les appeler au partage de la recette, mais sans daigner même solliciter leur au-

torisation. La seule excuse d'un pareil abus était la pénurie de presque toutes les entreprises provinciales.

Acceptables en principe, les conditions faites aux écrivains dramatiques par l'ancienne Comédie-Française n'étaient pas toujours suivies avec une irréprochable loyauté. On ne s'entendait ni sur l'évaluation de la recette, ni sur celle des frais, ni sur les causes qui pouvaient affranchir la Comédie de l'obligation de payer un droit à l'auteur. Cet état de choses entretenait une irritation déplorable entre les auteurs dramatiques et leurs interprètes nécessaires. Ceux-ci avaient alors pour eux le prestige du talent, la puissance de la vogue; mais leurs adversaires eurent le bonheur de rencontrer en Beaumarchais un avocat d'une ardeur inépuisable, d'une causticité redoutée. L'auteur du *Mariage de Figaro*, qui avait commencé sa célébrité par des scandales judiciaires, alimenta pendant quatre ans la lutte entamée contre les comédiens. « Depuis douze ans, disait-il en 1791 à ses mandataires, dans un rapport qui résume la discussion, les auteurs dramatiques ne s'étaient partagés que 38,000 fr. dans ces fortes années où le produit brut d'un million laissait aux comédiens français 25, 26, 27,000 fr. de part entière. La médiocre somme qui vous est laissée n'aurait rendu à chaque auteur que 1,650 livres en masse, s'ils avaient fait

bourse commune. » A force de protester contre la tyrannie des comédiens, au nom de la propriété la plus sacrée de toutes, celle de l'intelligence sur ses propres créations, Beaumarchais parvint à passionner le public en faveur de ses clients. En 1791, l'assemblée nationale trancha un trop long débat en proclamant, comme un droit naturel et légitime, la propriété des auteurs et la liberté des transactions entre eux et les comédiens. Le décret du 8 juin 1806 consacra de nouveau cette liberté, et chargea les autorités locales de veiller strictement à l'exécution des conventions intervenues entre les entrepreneurs de théâtre et les acteurs. Tel est encore aujourd'hui l'état de la législation. L'Opéra et la Comédie-Française, étant moins des entreprises mercantiles que des établissements publics, accordent aux acteurs les droits qui sont établis par les réglements émanés de l'autorité supérieure. L'Opéra donne 500 fr. de droits fixes pour chacune des vingt premières représentations d'un grand opéra, à partager entre l'auteur du poème et celui de la musique. Un ballet est moins rétribué. Après la vingtième représentation, le droit descend à 300 francs. A la Comédie-Française, le tarif des auteurs est arrêté de la manière suivante : pour cinq actes le douzième brut de la recette, pour trois actes le dix-huitième, pour un acte le vingt-quatrième. A l'Opéra-Comique, la rétribution est,

pour un grand ouvrage en trois ou cinq actes, de 8 et demi pour 100 sur la recette, déduction faite du droit des pauvres; pour deux actes, de 6 et demi pour 100, et 6 pour 100 seulement pour un seul acte. Lorsqu'un ouvrage compose à lui seul tout le spectacle, il donne droit à un supplément de part qui est fixé à 6 pour 100. Dans les autres théâtres, les droits sont réglés de gré à gré, ou plutôt imposés par la société des auteurs dramatiques, qui tend à amener toutes les administrations théâtrales à un droit invariable de 12 pour 100 sur la recette brute. Ce mode est en vigueur sur presque tous les théâtres de vaudeville et de mélodrame. Pour la province, les auteurs perçoivent un droit fixe tarifé suivant le genre des ouvrages et l'importance de la ville.

Si on attribue seulement la qualification d'auteur dramatique à ceux qui ont des pièces représentées sur l'une des scènes françaises, on peut dire qu'il y en a à peu près cinq cents; mais s'il était possible de compter les malheureux qui rêvent l'illustration et la fortune en travaillant pour le théâtre, on éprouverait à coup sûr un sentiment de tristesse et de pitié. Une foule d'écoliers ou de sots présomptueux, d'une nullité qui les exclurait des plus humbles voies de la littérature, obstruent les portes des théâtres, sollicitent, intriguent, passent de la supplication à la menace, bourdonnent sans cesse aux oreilles des

directeurs, des examinateurs, des artistes, au point de les étourdir, de leur causer un dégoût, une lassitude, nuisibles peut-être à quelques ouvrages estimables noyés dans le déluge de ceux qui sont présentés. Les trois quarts, et c'est peu dire, des productions soumises à l'examen, décèlent une impuissance qui n'est comparable qu'à la fatuité de l'auteur. Dans le nombre des auteurs que la littérature peut avouer, vingt environ travaillent d'une manière plus spéciale pour la Comédie-Française et les autres théâtres royaux; tous, excepté cinq ou six, ont donné des pièces aux théâtres de mélodrame ou de vaudeville. Autrefois les écrivains qui se consacraient au Théâtre-Français formaient une sorte de classe d'élite qui, à de rares exceptions près, dédaignait de descendre aux scènes secondaires. Ces distinctions ont disparu. Est-ce au profit de la littérature dramatique? nous en doutons. On cherche les succès faciles et lucratifs, et l'on ne s'aperçoit pas que, même à ce point de vue indigne d'un esprit éminent, on se livre à de faux calculs. Les théâtres de vaudeville offrent peu de chances de succès aux hommes qui ont contracté, sur des scènes plus élevées, l'habitude de respecter le public et leur propre talent. On ne saurait trop le répéter, les nobles efforts ne sont jamais restés sans récompense, et s'il était possible de contrôler le budget des poëtes d'élite qui se sont en-

richis en travaillant pour la scène, on verrait que le Théâtre-Français, l'Opéra et l'Opéra-Comique ont fourni les bases solides de leur fortune.

Les droits d'auteur sont évalués en moyenne à 800,000 fr. par an pour Paris, et 200,000 fr. pour la province, sans compter des avantages accessoires que nous évaluerons plus tard. Ces droits sont soumis à un prélèvement de 2 pour 100 à Paris, et de 15 pour 100 dans les départements, au profit des agents chargés de les recouvrer. Ce million, si considérable que paraisse une telle somme, laisse une bien maigre part à l'humble troupeau, lorsque celle des lions a été faite. Bien des rêves dorés n'aboutissent qu'à d'amères déceptions. Malgré tout, l'exemple de quelques grandes fortunes, le charme de certaines relations qui plaisent à des imaginations jeunes et ardentes, recrutent sans cesse le corps des écrivains dramatiques, et, à tout prendre, des diverses carrières ouvertes aux hommes qui se sont voués aux travaux de l'esprit, le théâtre est une de celles qui offre le plus de ressources.

Dès la fin du dernier siècle, et à l'instigation de Beaumarchais, les auteurs dramatiques manifestèrent une tendance à se constituer en corporation pour le soutien de leurs droits. Un premier acte de société réunit en 1794 les noms de Méhul, de Cherubini, de Sédaine, de Picard et de quelques autres écrivains moins influents.

En 1801, le contrat social fut renouvelé et réunit quatre-vingt-quinze signatures. Des sociétés analogues, instituées à diverses époques, se confondirent en 1829 dans l'*association générale des auteurs*, qui a pris une assez grande consistance. Son objet, indiqué dans l'acte constitutif, est : « 1° la défense mutuelle des associés vis-à-vis des administrations théâtrales ou des personnes en rapport d'intérêt avec les auteurs; 2° la perception à moindres frais des droits des auteurs et la mise en commun d'une partie de ces droits; 3° la création d'un fonds de secours au profit des associés, de leurs veuves et héritiers ou parents; 4° la création d'un fonds commun de bénéfices partageables. » Cette société, renouvelée en 1837 avec de nouveaux développements, est en pleine activité. Quatre cent vingt auteurs environ y ont adhéré. Une commission, élue en assemblée générale, l'administre et la représente. Elle a toujours compté dans ses rangs et à sa tête les premiers des écrivains dramatiques. Les services qu'elle a rendus aux auteurs sont nombreux et incontestables : des fraudes commises par plusieurs directions théâtrales réprimées et punies, la perception des droits d'auteur rendue plus régulière et moins coûteuse, les intérêts de tous défendus avec zèle, attestent l'efficacité de son intervention. Le fonds de secours a soulagé de nombreuses infortunes; de 1819 à la fin de 1843,

près de 70,000 francs ont reçu ce noble emploi ; plus de mille allocations charitables ont contribué à soutenir, à préserver du désespoir, à aider dans des moments de crise les auteurs malheureux, leurs veuves, leurs enfants. La société a tendu la main aux familles même de ceux qui, morts depuis longtemps, ne lui appartenaient que par leur illustration. Nous avons plaisir à enregistrer ici les services et les bonnes œuvres. Notre sincérité nous donnera plus tard le droit de signaler des écarts qui nous paraissent susceptibles d'exciter l'attention du gouvernement.

La condition générale des comédiens offre de nombreuses analogies avec celle des auteurs. Avant la révolution, les comédiens étaient frappés par l'opinion plus encore que par les lois; quand, dans la séance du 24 décembre 1789, l'assemblée constituante eut à prononcer sur la réclamation qu'ils lui avaient adressée, M. de Beaumetz et Mirabeau protestèrent contre des opinions intolérantes qui se produisirent sans trouver d'échos. Un décret du même jour déclara implicitement que les artistes dramatiques ne sont frappés par aucune exclusion : nos lois leur confèrent donc les mêmes droits qu'aux autres citoyens, et les mêmes distinctions peuvent récompenser leurs talents ou leurs services. Sous la restauration, Talma fut appelé dans un collège électoral de Paris aux fonctions de scrutateur;

depuis 1830, un artiste de l'Opéra a obtenu la croix de la Légion-d'Honneur pour des services rendus dans la garde nationale. Des hommes de lettres qui, dans leur jeunesse, avaient paru sur le théâtre, sónt entrés à l'Académie française et ont occupé d'honorables emplois. Les comédiens ne sont plus exposés aux arrestations arbitraires qui les atteignaient sous l'ancien régime; ils vivent sous la protection de la loi commune. Cependant ces arrestations ont été quelquefois nécessaires pour calmer un public irrité et protéger contre ses violences l'artiste qui avait encouru sa colère. On en vit un exemple sous la restauration. Ces cas extraordinaires n'ont point porté atteinte au droit, et nous ne croyons pas qu'ils se soient reproduits depuis 1830.

Le nombre des comédiens en France est d'environ 3,000. D'anciens documents élevaient par évaluation ce nombre à 8,000. Peut-être y comprenait-on cette population fiévreuse qui tourbillonne autour des théâtres, attendant avec une dévorante anxiété le jour suprême du début. Pour ne parler ici que des comédiens qui trouvent à exercer leur talent, de grandes inégalités se rencontrent dans leur condition respective. Les plus éminents, qui cumulent de gros appointements avec le bénéfice éventuel des représentations en province, arrivent à l'opulence. D'autres, à Paris et dans les grandes villes, vivent

dans l'aisance; le plus grand nombre traîne une existence misérable. Les entreprises des petites villes, les troupes ambulantes donnent à peine les moyens de se suffire à ceux qui les composent. Après une vie de privations et de souffrances, leurs derniers jours sont exposés à toutes les angoisses de la plus affreuse pauvreté. En province surtout, leur condition est précaire : chaque année remet en question leur état, on pourrait dire leur existence. Le parterre les juge sans appel et se montre souvent impitoyable à leur égard. Le théâtre est une carrière presque toujours semée d'écueils : elle attire une jeunesse sans expérience, et ne réserve à l'âge mûr et surtout à la vieillesse, que l'humiliation et la misère.

Des cœurs généreux se sont émus au spectacle de ces maux. En 1840 s'est formée parmi les artistes dramatiques une société dont l'objet est, non de se coaliser pour élever leurs revenus, mais de créer un fonds de secours pour ceux que la fortune traite avec le plus de rigueur. Le succès de cette association a répondu aux vœux de ses promoteurs. En 1843, les souscriptions recueillies parmi les sociétaires, au nombre de plus de 1,700, les bals, les représentations à bénéfice, avaient formé un capital de 94,206 fr., employé en partie à l'achat d'une rente sur l'état de 3,000 fr. Des secours mensuels sont fournis

aux artistes dans le besoin, des pensions constituées à de pauvres vieillards courbés sous le poids de l'âge. Quoique formée depuis peu d'années, la société des artistes dramatiques est déjà consolidée, et l'accroissement de ses recettes lui permettra d'étendre de plus en plus sa bienfaisante action. Elle a droit à la protection de l'autorité, à la sympathie de tous. Aucune classe peut-être n'est en même temps plus imprévoyante et plus généreuse que celle des comédiens. Leur caisse de secours aura donc toujours et des ressources fécondes et des charges pesantes. Puissent-elles se compenser! Jusqu'ici, on ne lit point sans émotion, dans ses comptes annuels, le récit des dons obtenus et des sommes distribuées par son entremise. De pauvres artistes se font un devoir de prélever leur tribut sur les plus modiques traitements. Les plus célèbres donnent en province des représentations dont ils abandonnent tout le produit. Plusieurs directeurs ont concouru avec empressement à ces bonnes œuvres. On ne trouverait cette munificence, s'il est permis d'employer ce mot, dans aucune autre profession.

Les artistes dramatiques se forment à diverses écoles : les uns, engagés dès le plus jeune âge dans des troupes de province, s'y livrent de bonne heure, auprès de leur famille, à l'exercice d'un art qui ne doit jamais être pour la plupart qu'un dur et stérile métier. D'autres montent

sur les théâtres d'enfants et y répètent des rôles qu'ils ne comprennent pas toujours. Un certain nombre sort du Conservatoire, pépinière instituée par l'état pour former des musiciens et des acteurs. Le Conservatoire, simple école de chant à son origine, fut créé par arrêt du conseil du 3 janvier 1784. Il s'ouvrit le 1er avril suivant, à l'hôtel des Menus-Plaisirs du roi, dans le faubourg Poissonnière. En 1786, sur la proposition de M. le baron de Breteuil, une classe de déclamation y fut établie et confiée à Molé. Le but étant de former des acteurs pour les grands théâtres, on jugea nécessaire de développer leur instruction littéraire : une chaire de langue française, d'histoire et de géographie fut créée. Le commissaire-général de la maison du roi (M. de La Ferté) assistait aux examens qui se faisaient tous les trois mois; à la suite de l'examen, un rapport sur les dispositions et les progrès des élèves était remis par les maîtres à M. de La Ferté, qui le plaçait sous les yeux du ministre. Cet établissement, détruit par la révolution, fut relevé le 18 brumaire an II, sous le nom d'*Institut national*, et réorganisé le 16 thermidor an III comme *Conservatoire de musique*. L'empereur s'en occupa avec intérêt; en 1806, il y fonda des prix annuels; en 1809, il en étendit l'enseignement; des représentations publiques furent données par les élèves; le nombre des chaires s'accrut : Du-

gazon, Monvel, Dazincourt, Lafon, vinrent les occuper; Talma et Fleury composèrent le comité de surveillance. Le décret de Moscou institua dix-huit places d'élèves pour le Théâtre-Français, et créa de nouveau une chaire de grammaire, d'histoire et de mythologie appliquée à l'art dramatique. La restauration donna au Conservatoire le titre d'*École de déclamation*, et le plaça dans les attributions du ministre de la maison du roi. En 1830, la musique détrôna encore une fois la déclamation; la chaire consacrée à cet enseignement n'a été rouverte qu'en 1836, celle de littérature est restée supprimée. En 1842, on a rétabli les représentations publiques des élèves, en costume et de jour, interdites sous la restauration dans la crainte qu'elles ne fissent tort aux théâtres. Les concours sont jugés par un jury qui se compose d'hommes de lettres, d'artistes et de membres de la commission des théâtres royaux. Le Conservatoire a rendu de grands services à l'art musical et formé des milliers d'instrumentistes qui, pour l'ensemble, la vigueur, l'élégance de leur exécution, n'ont pas de rivaux au monde. Son utilité, relativement à la Comédie-Française, est moins bien prouvée. Cependant notre grand tragédien est sorti de ses classes (1). Aucune

(1) On lit dans les mémoires de Bachaumont, à la date du 2 décembre 1787 : « L'école de déclamation, fondée par M. le duc de Duras, sur les conseils de madame Vestris, sa maîtresse, a produit sur la scène française son premier élève, Talma. »

école ne peut donner les qualités qui viennent de la nature, l'intelligence, la sensibilité, la puissance vocale; mais une école comme le Conservatoire peut garder le dépôt des traditions et maintenir les habitudes distinguées, sans lesquelles la haute comédie perd tout son lustre. Il est donc heureux qu'une institution si souvent attaquée ait trouvé grace devant l'opinion publique.

Nous venons de retracer les dispositions générales de notre législation relativement aux théâtres et les faits principaux qui se sont constitués sous son empire. A ne voir que les apparences extérieures, la scène française devrait prospérer; le patronage de l'état devrait lui donner de l'éclat et la garantir contre le désordre des faux calculs et des spéculations privées. Cependant le théâtre souffre; sa décadence, sa ruine peut-être, sont imminentes. Nous allons entreprendre d'exposer les causes de ce déclin.

IV.

Etat de souffrance du théâtre. — Causes de cette souffrance.

L'état actuel du théâtre en France est précaire et inquiétant. A ne considérer que les résultats matériels, il suffit de dire que, depuis douze ans,

les faillites se sont succédé presque sans interruption dans les entreprises dramatiques, que presque tous les théâtres de Paris ont été frappés, quelques-uns à plusieurs reprises. Vingt-un privilèges ont, dit-on, changé de mains; dix-huit exploitations sont restées au-dessous de leurs frais. Les mêmes désastres ont atteint les départements. Il n'est pas de ville qui ne réclame sa troupe d'opéra, sans renoncer pour cela à la comédie, au mélodrame, au vaudeville. Paris ne sait plus produire de ces charmants petits ouvrages d'une exécution facile et peu dispendieuse, qui composaient jadis les répertoires de province. Depuis que l'agrément et l'esprit ne suffisent plus, toutes les nouveautés à la mode exigent des acteurs d'exception, du luxe et du fracas de mise en scène. De grosses avances d'argent mettent journellement en problème l'existence des entreprises. Aussi l'exploitation des théâtres provinciaux est-elle devenue tellement périlleuse, qu'on ne trouve pas toujours facilement à remplacer les directeurs qui succombent, malgré les sacrifices que la plupart des villes s'imposent pour conserver un spectacle.

Le gouvernement ne peut pas s'intéresser directement, nous le savons, aux vicissitudes de l'industrie privée; mais il doit veiller avec sollicitude à la prospérité des scènes qu'il a adoptées, et dont la déchéance serait une humiliation pour

notre pays. Or, si nos renseignements sont exacts, la situation des grands théâtres ne serait pas sans difficultés, malgré les subventions qu'ils reçoivent du gouvernement, subventions fort inégalement réparties, car le théâtre Français, qui a tant de droits à la sollicitude de l'état, est le plus mal partagé dans cette distribution.

Les causes qui ont produit tant d'embarras et de désastres dramatiques sont très diverses: le mal provient de quelques fautes administratives, des mœurs littéraires de notre époque, et, nous pardonnera-t-on de le dire? des tendances généralement mesquines de notre société.

Depuis quelques années, les théâtres ont été multipliés inconsidérément. Le décret de 1807 en avait réduit le nombre à huit, sans compter les Italiens, qui alternaient avec l'Odéon. Le Cirque-Olympique, alors consacré presque exclusivement à des exercices équestres, fut rétabli en faveur de cette destination spéciale. La Porte-Saint-Martin obtint grace un peu plus tard; mais ses vicissitudes devaient prouver bientôt que les calculs du décret primitif étaient en rapport avec les besoins du public. La Porte-Saint-Martin fut fermée pendant les années 1808 et 1810, 1813 et 1814. Il restait démontré que Paris ne contenait pas une population suffisante pour alimenter dix théâtres.

Sous la restauration, l'accroissement de la po-

pulation parisienne excusait une nouvelle concession de privilège. Le Gymnase-Dramatique fut ouvert en 1820. Ce théâtre prospéra, grâce à une protection toute-puissante, à l'habileté de son directeur, au talent de M. Scribe. L'année suivante, une société d'hommes de lettres et d'artistes obtint l'autorisation d'ouvrir le Panorama-Dramatique, qui se soutint péniblement pendant deux à trois ans. Ce dernier privilége étant éteint par la ruine de l'entreprise, on permit l'établissement de la salle des Nouveautés, aujourd'hui exploitée par le Vaudeville, de sorte qu'en fin de compte, de 1807 à 1830, le nombre des théâtres n'a été augmenté que de deux.

C'est après la révolution de juillet qu'on a commencé à prodiguer les privilèges sans aucune mesure, sans aucune vue d'ensemble. En 1831 ont été autorisés le Palais-Royal, les Folies-Dramatiques, le théâtre Molière; en 1832, le Panthéon; en 1833, le théâtre Ventadour; en 1835, la Porte-Saint Antoine; en 1837, le théâtre Saint-Marcel; en 1841, les Délassements-Comiques. Des salles ouvertes sans autorisation, dans la banlieue de Paris, furent fermées par mesure de police, et quelques-uns des entrepreneurs livrés aux tribunaux; mais un privilège qui n'expirera qu'en 1857 avait entouré Paris d'une ceinture de théâtres. Consacrées naturellement aux genres qui satisfont les appétits grossiers de la foule,

au vaudeville et au mélodrame, ces exploitations, au nombre de douze, font refluer hors des barrières la population des quartiers excentriques, comme si on avait voulu que la débauche de l'esprit se trouvât à proximité des lieux où tout favorise la débauche des sens. On exigea la clôture de quelques petits thétâres clandestins dans l'intérieur de Paris; mais on ferma les yeux sur la fâcheuse concurrence qu'un trop grand nombre de spectacles populaires ou enfantins établissait au préjudice des entreprises que la loi devait protéger spécialement.

En ce moment, 25 entreprises sur 28 qui sont autorisées, ou simplement tolérées, donnent des représentations dans Paris, et 12 salles, dont 6 peu importantes, sont ouvertes à ses portes, dans la banlieue. Sur les 5 grands théâtres, dits théâtres royaux, 3 sont consacrés à l'art lyrique, 2 à la tragédie et à la comédie; 4 théâtres secondaires exploitent le vaudeville exclusivement; 9 sont affectés au mélodrame et au vaudeville concurremment; les 5 spectacles de curiosité empiètent sur le genre dramatique en donnant des pantomimes, des farces et des vaudevilles; une scène est destinée aux enfants. Les privilèges du théâtre Molière, des Nouveautés et de la Renaissance ne sont pas actuellement exploités, et doivent être considérés comme éteints. Aucun genre particulier n'est imposé aux théâtres de la

banlieue. Ces diverses entreprises, déjà trop nombreuses, ne sont pas les seules qui convient chaque soir le public à la dissipation. Les concerts, les bals, sont autorisés sur tous les points : le chant est introduit dans des salles où le prix d'entrée est inférieur au moindre billet des théâtres privilégiés. Des exhibitions de tous genres provoquent la curiosité. En été, un théâtre équestre retient les promeneurs aux Champs-Élysées. L'administration publique semble épuiser ses efforts pour amuser le peuple de la capitale : sollicitude louable sans doute, mais dont les effets n'ont pas été suffisamment prévus et calculés.

Quel est le principe de la loi qui confère au pouvoir supérieur le droit de donner des privilèges? Si on s'imagine que le devoir du gouvernement consiste seulement à prescrire certaines formalités d'ordre et de police, si le privilège est dû à quiconque est en mesure d'accomplir ces formalités, nous n'avons rien à répondre, et les choses se sont passées régulièrement; mais telle n'est point la mission d'un pouvoir qui se respecte parce qu'il veut être respecté. S'il est juge souverain en matière d'entreprise théâtrale, c'est à la condition de maintenir cette discipline littéraire qui est une garantie de moralité publique. Les législateurs de la convention s'étaient placés à cette hauteur de vues, lorsqu'ils attribuaient la

surveillance de l'art dramatique au comité chargé de diriger l'éducation nationale. Il serait peu digne d'une autorité tutélaire d'envenimer une concurrence déjà trop active, de pousser à une ruine presque certaine ceux qu'elle semble favoriser par la concession d'un monopole, d'avilir les spéculations littéraires par les souillures de la banqueroute.

Dira-t-on que l'augmentation du nombre des théâtres a suivi les progrès de la population parisienne? C'est ce qu'il convient d'examiner. En 1808, la population était de 600,000 âmes environ. Le dernier recensement de 1841 accuse un peu plus de 900,000 âmes : c'est une augmentation de moitié. La recette, nous le reconnaissons, a suivi également une progression ascendante; toutefois il ne faut pas considérer seulement l'augmentation arithmétique, si l'on peut ainsi dire, de cette recette : c'est la manière dont elle a été distribuée, qui est décisive. Interrogeons à ce sujet les documents qui ont un caractère officiel :

Etat comparatif de la moyenne annuelle des recettes des divers théâtres, de 1807 *à* 1816 *et de* 1833 *à* 1842 (1).

THÉATRES.	RECETTES. 1807 à 1816	1833 à 1842	EN PLUS DANS LA SECONDE PÉRIODE.	EN MOINS DANS LA SEC. PÉR.
Opéra.	599,307 72	1,072,372 84	473,065 12	»
Italiens.	290,001 80	606,454 97	316,453 17	»
Vaudeville. . . .	392,475 60	451,245 30	58,769 70	»
Cirq. - Olympiq.	219,903 53	402,586 58	182,683 05	»
Porte-St.-Mart. .	376,860 77	453,091 32	76,230 55	»
Théât. Français.	808,046 91	592,543 16	»	215,503 75
Opéra-Comique.	738,228 81	602,392 45	»	135,836 36
Variétés.	579,317 75	441,959 21	»	137.358 34
Gaieté.	405,551 41	362,815 97	»	42,735 44
Ambigu - Comiq.	404,050 58	350,568 77	»	53,481 81
Cirque des Ch.-Elysées. . . .	»	285,024 89	285,024 89	»
Gymnase. . . .	»	483,562 44	485,562 44	»
Palais-Royal. . .	»	524,807 03	524,807 03	»
Folies dramatiq.	»	221,417 79	221,417 79	»
Délassem. com., Panthéon, St.-Antoine et St.-Marcel.	»	252,122 31	252,122 31	»
TOTAUX (2). . .	4,813,744 88	7,104,965 03	2,876,136 05	584,915 90

D'après ce tableau, la recette annuelle des théâtres s'est augmentée d'une période à l'autre

(1) Pour les théâtres qui n'ont pas été ouverts pendant toute la durée de l'une ou l'autre de ces deux périodes, la moyenne a été calculée sur le nombre réel des années d'exploitation.

(2) Ces résultats ne sont pas rigoureusement exacts, plusieurs théâtres ayant subi des clôtures momentanées pendant les périodes indiquées ; mais ils offrent une approximation suffisante. — Il est à remarquer encore que, depuis plusieurs années la progression s'est soutenue au-delà de 8 millions : en 1841, la recette des dix-neuf théâtres donna 8,629,177 francs. Les comptes de l'année 1843 donnent seulement 8,170,000 fr.

de 2,291,220 francs ; sur cette somme, d'anciens théâtres, comme l'Opéra-Français, l'Opéra-Italien, le Cirque-Olympique, la Porte-Saint-Martin, ayant donné de l'extension à leurs entreprises par des dépenses considérables, ont forcément élevé le chiffre de leurs recettes. Ces anciens théâtres ont donc réalisé en plus, dans la seconde période, une somme de 1,107,201 francs ; il n'est resté pour les nouvelles entreprises que 1,184,018 francs, soit un cinquième environ de la recette annuelle de 1807 à 1816, somme inférieure à celle qui était nécessaire pour soutenir trois théâtres secondaires. D'après cette donnée, trois théâtres au plus auraient pu être ajoutés au nombre fixé en 1807. Les concessions de privilèges faites au-delà de cette limite ont eu pour conséquence nécessaire de diminuer la recette de cinq des anciens théâtres, qui ont obtenu, en moyenne, 584,916 francs de moins par année.

Un autre calcul prouvera mieux encore que l'augmentation du nombre des théâtres n'a suivi ni les progrès de la population ni ceux de l'ensemble des recettes. On a calculé approximativement que, pour couvrir les frais quotidiens des divers théâtres, il faudrait placer chaque jour 11,000 billets, sur les 26,000 places que les 17 salles les plus spacieuses offrent au public. En retranchant de la population de Paris tous ceux qui, par mille causes diverses, volontaires ou

forcées, ne vont jamais au spectacle, en prenant en considération la concurrence créée par d'autres établissements, et la foule de curieux qui entrent sans bourse délier, on conçoit combien il est difficile que les théâtres attirent chaque jour 11,000 spectateurs payants. Déduction faite des relâches, la recette moyenne de chaque jour, y compris les subventions accordées par l'état, représente au plus 28,000 francs, réduits à moins de 26,000 après le prélèvement du onzième au profit des pauvres. Cette dernière somme équivaut seulement à l'ensemble des avances faites par les divers entrepreneurs de Paris; mais les recettes ne se distribuent jamais également. Pour peu qu'un théâtre attire et captive la foule, il inflige à ses concurrents des sacrifices douloureux. Tels qu'ils sont constitués, les théâtres sont un jeu de hasard où, pour un audacieux qui gagne, plusieurs malheureux doivent infailliblement se ruiner.

Il est légitime que sur les plaisirs du riche il soit prélevé une part pour les souffrances de l'indigent; cependant il ne faudrait pas qu'on ne fît que déplacer la souffrance, en créant des misères pour en soulager d'autres. Le prélèvement du onzième de la recette brute de tous les théâtres proprement dits est effectué aujourd'hui au profit des hospices. Ce *droit des pauvres* a produit, pour les 18 théâtres exploités à Paris pendant l'année

1842, la somme de 723,816 fr. Lorsque ce droit fut établi sous le directoire, on voulut le faire peser uniquement sur le public. Dans cette intention, le prix des places fut partout augmenté de la quotité même de l'impôt; pourtant, en dépit des apparences, c'est toujours l'entreprise qui paie, car il est évident que toute augmentation du prix des places réduit proportionnellement le nombre des spectateurs. Que le directeur d'un théâtre populaire s'enrichisse avec 200,000 fr. de recette, il paiera moins de 20,000 fr. d'impôt; qu'un théâtre d'un ordre plus élevé ne fasse pas ses frais avec une recette de 600,000, l'aumône qu'on lui imposera au profit des pauvres sera de 60,000 fr. Accorder, comme le demandent la plupart des directeurs, que l'impôt fût perçu seulement sur les bénéfices, ce serait le mettre en question; mais peut-être y aurait-il justice à atténuer une charge vraiment accablante, en remplaçant le onzième invariable par un abonnement fixe, et proportionné aux chances de l'entreprise.

Après le prélèvement du onzième de la recette brute, par l'administration des hospices, viennent les *agents dramatiques*, qui emportent environ le neuvième de ce qui reste. Certes il est juste que l'homme de lettres obtienne la récompense de son talent et perçoive un tribut sur le théâtre qu'il alimente : il n'est pas d'existence plus honorable que celle de l'écrivain enrichi par sa plume, et

fier à juste titre des ressources qu'elle lui procure ; mais, malgré des nécessités trop souvent impérieuses, il serait désirable que la perspective du gain le préoccupât moins exclusivement et que sa pensée première fut accordée à la gloire et à l'intérêt des lettres. Aujourd'hui les auteurs, longtemps victimes des administrations dramatiques, prennent une impitoyable revanche. Ils abusent, pour se faire valoir, de la concurrence désespérée des directeurs, de la rareté croissante des bons ouvrages, des appétits maladifs de cette foule à qui chaque année il faut offrir un plus grand nombre d'ouvrages à dévorer. Dès qu'un auteur dramatique a acquis quelque consistance, les tarifs ordinaires ne lui suffisent plus; il réclame des avantages exceptionnels. Ainsi s'est introduit, depuis 1830, l'usage d'offrir aux auteurs dont le nom semble une garantie de succès une *prime de lecture*, c'est-à-dire que le théâtre commence par payer pour obtenir le manuscrit d'une pièce, destinée peut-être à une lourde chute. C'est pour les grands ouvrages, une avance qui augmente d'autant les premiers frais de mise en scène. Quelques écrivains n'ont pas borné là leurs exigences. Il en est qui imposent au théâtre l'obligation d'engager des artistes dont il n'a pas toujours besoin et qui viennent grever son budget en pure perte. Il se trouve parmi les écrivains des caractères trop nobles pour s'abaisser à ces

misérables calculs. Ceux-ci, par malheur, sont rarement supérieurs aux faiblesses de la vanité. Pour se ménager les apparences du succès, ils exigent qu'un certain nombre de représentations soit assuré à leurs pièces, ou bien encore qu'on repreme un de leurs anciens ouvrages, abandonné et sans attrait pour le public.

De cette façon, pendant que les bénéfices des entreprises théâtrales subissaient une décroissance notable, ceux des auteurs, assez audacieux ou assez influents pour parler en maîtres, tendaient constamment à s'élever. On peut, tout compris, évaluer à 40,000 fr. le produit d'un livret d'opéra, composé par un auteur en réputation, et auquel la musique de Rossini ou de Meyerbeer, garantit plus de 100 représentations. 40,000 fr. pour les 100 premières représentations d'un de ces poëmes qui, bien rarement, ont constitué un titre littéraire! *Robert-le-Diable* a été joué 250 fois. Quant à la Comédie-Française, les droits payés aux acteurs se sont élevés, en 1841, à 39,300 fr., en 1842, à 40,179 fr., sans compter les primes. Les succès obtenus sur notre première scène sont très productifs.

Au droit proportionnel à la recette des théâtres doivent être ajoutés la vente du manuscrit et le contingent de la province. On peut, par exemple, sans exagération, estimer à plus de 60,000 francs pour l'auteur le produit de *l'Ecole des Vieillards*,

pièce qui eut à l'origine le rare avantage de réunir Talma et mademoiselle Mars. *Les Templiers*, *Sylla*, *les Enfants d'Edouard*, ont rapporté certainement plus de 40,000 francs. La plupart des pièces qui ont réussi ont dû atteindre le chiffre de 30,000 fr.

Certes, la récompense est magnifique, et il semblerait qu'une vive émulation dût exister entre les auteurs pour produire de ces beaux et nobles ouvrages, qui donnent la fortune en même temps que la gloire. Toutefois, dans l'industrie littéraire, comme dans toutes les autres, il est plus commode de travailler pour le vulgaire que pour un public d'élite. Si les triomphes à la scène française sont glorieux et productifs, ils sont rares et difficiles. Partout ailleurs le succès, nous voulons dire ce genre de succès qui conduit à la considération, n'est pas même nécessaire pour faire fortune. Un écrivain, dont l'ingénieuse fécondité constitue un mérite vraiment exceptionnel, a gagné, dit-on, en certaines années, plus de 140,000 fr. On conçoit encore qu'une dizaine d'hommes distingués, dont chacun de nos lecteurs indiquerait les noms, obtiennent de 40 à 50,000 fr.; mais au-dessous de cette aristocratie, dans une obscurité favorable aux talents médiocres, il se trouve un assez bon nombre d'ouvriers en dialogue qui recueillent chaque année au-delà du traitement alloué à d'éminentes fonctions.

Joindre aux nom de ces *poëtes* le chiffre de ce qu'ils gagnent, cela ressemblerait à une épigramme.

Une branche de revenu très féconde pour les auteurs attachés aux petits théâtres, c'est le trafic qu'ils font aujourd'hui sur les billets. Autrefois, les billets accordés aux auteurs étaient en petit nombre et destinés seulement à leur famille ou à leurs amis : un sentiment de pudeur écartait jusqu'à la pensée de les vendre. Aiguillonnés par la concurrence, les directeurs ont augmenté à l'envi le nombre des places mises à la disposition des auteurs; puis ceux-ci en sont venus à considérer les billets, non plus comme une gratification volontaire, mais comme un supplément de droit, de sorte que l'auteur demeure libre d'en réaliser la valeur. Le Théâtre-Français et l'Opéra seuls n'échappent qu'en partie à cette exaction. Partout ailleurs le *droit de signature* est écrit dans les traités. Ces billets, vendus à moitié prix, avilissent ceux qui sont délivrés aux bureaux des théâtres. Un mandataire des auteurs, armé de leur griffe, est le principal agent de ce commerce illicite, qui, assure-ton, produit plus de 1,000 fr. par jour à répartir entre les auteurs dont les noms rayonnent sur les affiches. Si donc nos informations à ce sujet sont exactes, la vente des billets (ajoutant encore 400,000 fr. par an au droit proportionnel sur les recettes de Paris et de la province),

et la vente aux libraires des deux ou trois cents pièces imprimées chaque année porteraient à 1,500,000 fr. environ le budget de notre littérature dramatiqne.

Comment les auteurs en sont-ils venus à cette omnipotence qui leur permet de tyranniser les entreprises théâtrales? C'est en abusant de la force qu'il ont puisée dans le principe de l'association. Il fut un temps, nous l'avons déjà dit, où les directions ont été oppressives et iniques : ce sont leurs exigences déloyales qui ont créé la *société des auteurs dramatiques*. Cette société, dont nous avons exposé l'organisation, que nous avons même approuvée dans ce qui méritait de l'être, constitue aujourd'hui une autorité despotique, déjà sanctionnée en quelque sorte par un arrêt des tribunaux. La commission qui la dirige, et qui est choisie parmi les associés à la majorité des voix, exerce une véritable dictature; elle se substitue aux auteurs, remplace leur volonté individuelle par son influence collective, et dirige exclusivement presque toutes leurs transactions. Composée de pairs, de députés, d'écrivains en renom, soutenue par la presse la plus hardie et la plus caustique, elle fonctionne comme un tribunal suprême, et juge sans appel toutcs les questions dramatiques.

Le vœu des législateurs de 1791 était de consacrer une indépendance féconde, une égalité

réelle entre les écrivains et ceux qui exploitent leurs œuvres. A cette époque, le nombre des spectacles n'était pas limité : on pouvait concevoir que la liberté des transactions existât dans le domaine théâtral comme dans les divers genres d'industrie. L'équilibre fut rompu par le décret impérial de 1808, qui constitua un monopole en faveur d'un petit nombre de directeurs privilégiés. Dès-lors, les écrivains ne pouvaient plus profiter de la concurrence des directeurs, tandis que ceux-ci entendaient profiter de la concurrence des auteurs. On conçoit que la littérature, justement alarmée, se soit mise en mesure de défendre ses droits. Malheureusement les gens de lettres ne surent pas résister à la tentation d'abuser de leur pouvoir, et, à force d'empiétements, ils en sont venus à constituer un despotisme inique, une coalition dans le genre de celles que la loi pénale atteint, quand elles se produisent dans la sphère des spéculations industrielles. Aujourd'hui, la société des auteurs défend à ses membres de faire des traités particuliers à des conditions inférieures à celles qui sont fixées par les traités généraux qu'elle impose : exiger davantage est permis ; se contenter de moins est une infraction punie par une amende de 6,000 fr. Si un théâtre refuse d'accéder aux demandes de l'association, il est mis en *interdit*, c'est-à-dire que la commission direc-

trice retire à la fois, à jour fixe et sans exception, toutes les pièces des auteurs qui ont adhéré à ses statuts. Sa décision est obligatoire pour tous les membres, sous la même peine de 6,000 fr. d'amende. Il y a plus : les *agents dramatiques* qui entretiennent des correspondances dans toutes les villes pour y surveiller les intérêts des auteurs, sont considérés par l'association comme ses mandataires spéciaux. Les écrivains qui se placeraient en dehors de la société ne pourraient obtenir l'intervention de ces agents, et il ne leur resterait plus aucun moyen d'opérer le recouvrement de leurs droits en province. Cette combinaison enserre tous les auteurs dramatiques dans le réseau d'une étroite solidarité. Un théâtre ne se trouve jamais en présence d'un seul auteur, libre dans ses volontés : il a toujours affaire à une nombreuse corporation, dont la volonté collective est immuable.

S'étonnera-t-on encore que, pesant sur les ministres par l'influence de ses membres, sur les théâtres par la menace de l'interdit, une telle société exerce, en matière théâtrale, une autorité supérieure à celle du gouvernement lui-même? Son pouvoir est illimité. C'est elle qui provoque sans cesse l'établissement de ces nouveaux théâtres, dont la concurrence est si dangereuse pour les anciens. Le gouvernement ne pourrait retirer arbitrairement un privilège : la commis-

sion peut affamer une entreprise en lui retirant le répertoire, qui en est l'alimentation quotidienne. Le gouvernement ne pourrait exempter aucun spectateur du prélèvement en faveur des indigents: la commission impose des traités en vertu desquels des billets sont vendus sans acquitter ce droit. Citons un exemple d'usurpation flagrante. En 1806, au moment où le gouvernement impérial préparait de nouveaux règlements sur les théâtres, les ministres de l'intérieur et de la police avaient proposé de soumettre à une taxe la représentation des ouvrages tombés dans le domaine public. Le produit de ce droit devait former un fonds spécial, qui, sous le titre de caisse dramatique, aurait été employé en secours aux auteurs ou aux acteurs, et en encouragements pour les progrès de l'art. On reconnut qu'une loi seule pouvait autoriser cette perception, et le projet fut abandonné. Ce que l'empereur lui-même n'a pu faire, les auteurs dramatiques l'ont décrété dans ces derniers temps. Les traités qu'ils ont passés avec l'Opéra-Comique et l'Odéon les autorisent à percevoir un droit sur les ouvrages du domaine public. Une telle stipulation n'est-elle pas la preuve la plus manifeste de la contrainte que la société exerce? Que le produit en ait été employé à des actes de générosité, la perception n'en reste pas moins illégale dans son principe. Jouer souvent les ouvrages du domaine public, c'est-à-dire

ces chefs-d'œuvre des vieux répertoires qui offrent aux générations vieillies le charme des souvenirs et à la jeunesse l'attrait de la nouveauté, c'est pour les théâtres subventionnées un devoir plutôt encore qu'un droit. L'assentiment des directeurs de l'Odéon et de l'Opéra-Comique à la clause qui attribue aux auteurs contemporains une redevance sur les ouvrages de Corneille et de Molière, de Méhul et de Grétry, est à la fois une faiblesse et une infraction à l'esprit de leur privilége.

Si du moins le despotisme des auteurs avait pour excuse une émulation vive et féconde! Mais bien loin de là. On a d'autant moins besoin d'être poète qu'on devient plus habile homme d'affaires. Ces œuvres d'élite où l'on sent une inspiration mûrie par l'étude sont aujourd'hui plus que jamais de rares exceptions. La plupart des écrivains spéculent sur le talent ou la popularité des acteurs qui font recette; ils travaillent pour eux, comme les costumiers du théâtre, après avoir pris la mesure de leurs qualités et de leurs défauts. Le nom de ces acteurs à qui tout est sacrifié se trouvant toujours uni au succès, on finit par les croire indispensables. Les directeurs se les disputent et se les enlèvent par des sacrifices dont l'extravagance est quelquefois un coup de maître, parce qu'elle aiguillonne la curiosité publique.

Les exigences des acteurs qui exercent l'at-

traction sur la foule n'ont cessé de suivre une progression dont on n'aperçoit pas même le terme. Peu avant la révolution, des arrêts du conseil assuraient aux premiers sujets de l'Opéra, comme une récompense manifique, un traitement annuel de 9,000 fr., et, sous l'empire, 18 à 20,000 fr. suffisaient aux plus exigeants : il en est aujourd'hui qui obtiennent de 50 à 80,000 fr. par an. A l'Opéra-Comique, il y a trente ans, des artistes qui ne sont pas remplacés, se contentaient de traités qui leur assuraient 25 à 30,000 fr. par an : aujourd'hui le même théâtre contracte des engagements de 40 et 60,000 fr. En 1810, le Théâtre-Français ne payait que 2 à 3,000 fr. à ses pensionnaires, dont la liste comprenait des artistes tels que Cartigny et Firmin, M[lles] Rose Dupuis, Demerson et Dupont. A cette époque, 52,000 fr. suffisaient au traitement de 19 pensionnaires : aujourd'hui 29 pensionnaires coûtent à ce théâtre plus de 100,000 fr. Quant aux sociétaires, placés sous le régime de la communauté, ils n'ont point participé aux bénéfices de la concurrence. Le taux de leurs appointements varie selon les chances bonnes ou mauvaises de l'entreprise, et leur part actuelle, y compris ce qu'ils obtiennent sur la subvention de l'état, est inférieure au traitement que de médiocres acteurs reçoivent des petits théâtres. Le sentiment du devoir et l'honneur d'appartenir à

un établissement national, sont les liens qui les retiennent et qui leur font oublier combien cette rémunération est au-dessous de ce que leur talent pourrait obtenir ailleurs. Les théâtres secondaires, où la concurrence est plus directe, ont dû céder à des prétentions excessives. Les artistes distingués qui firent autrefois la fortune des Variétés recevaient 6,000 fr. par an; ceux qui, par un succès exceptionnel, attiraient la foule au Vaudeville ou aux théâtres de mélodrame, n'étaient pas plus rétribués. Aujourd'hui, un premier sujet demande 30 ou 40,000 fr. Les traitements des acteurs de second ordre, qui étaient autrefois de 3 à 4,000 fr., sont montés à 8, 10 et 12,000. Les mêmes effets se produisent en province. On peut dire en général que les appointements des *premiers rôles* y sont doubles de ce qu'ils étaient il y a trente ans. Les chanteurs surtout y exploitent fructueusement le fanatisme musical de notre époque. Dans les villes de quelque importance, 25,000 fr. suffisent à peine à de médiocres vocalisateurs. Par un affligeant contraste, à mesure que se sont élevés les revenus de ces *étoiles*, comme on dit en Angleterre, le contingent des employés inférieurs a été réduit sous prétexte d'économie. Il est déplorable, par exemple, que dans certains théâtres d'un ordre élevé, les *utilités* et les choristes ne reçoivent plus

un traitement qui puisse les préserver de l'inconduite en leur assurant une modeste indépendance.

Ces acteurs en renom qu'il faut payer si cher ne garantissent pas infailliblement le succès. Il est un autre moyen d'attraction qu'on exagère à l'envi, le luxe des décorations et la pompe du spectacle. Sous prétexte de couleur locale, on fait de la scène un panorama éblouissant; on parle aux yeux de ce public qu'on ne sait plus toucher au cœur. Bien que le prix des places, à peu d'exceptions près, n'ait pas subi d'augmentation, que même plusieurs entreprises aient reconnu la nécessité de le réduire, les frais de mise en scène n'ont pas cessé de s'élever. Le tailleur, le peintre, le machiniste, les figurants, lèvent un impôt énorme sur les entreprises. Un théâtre qui devait plus que tout autre échapper aux exigences de la mode, parce qu'il est dans sa nature de ne s'adresser qu'aux plus nobles facultés de l'intelligence, la Comédie-Française, a vu ses dépenses annuelles de costumes, de décorations et de matériel, augmenter d'environ 40,000 fr. lors de l'invasion de ce qu'on a appelé le *drame moderne*.

Des réformes ont été faites sous ce rapport à la Comédie-Française dans ces dernières années. Malgré ces exemples de sage économie, on peut

dire qu'en général, au point où les choses ont été poussées, la mise en scène d'un ouvrage n'est guère qu'un coup de loterie.

Signalons encore un contraste qui n'est pas à l'avantage de notre temps. A cette époque où la mise en scène des ouvrages coûtait si peu, les premières représentations étaient un appel sincère au jugement du public, et par conséquent elles offraient beaucoup d'intérêt. Ces solennités littéraires réunissaient tous les amis du théâtre, juges scrupuleux, éclairés, enthousiastes, qui joignaient à ces divers mérites celui de payer leur place. Il en résultait qu'une pièce, même médiocre, couvrait le théâtre de ses déboursés à sa première apparition. Les choses se passent autrement de nos jours. Soit que les auteurs aient pour système d'imposer leurs œuvres à ce public que plusieurs d'entre eux affectent de dédaigner, soit que les administrations craignent de livrer à des juges indifférents le sort d'une pièce pour laquelle elles ont fait de grandes avances, on compose un auditoire d'amis complaisants qui ne paient pas, et même d'applaudisseurs qu'on est obligé de payer. Il serait curieux de comparer le produit des premières représentations sous l'ancien régime et sous l'influence de nos nouvelles habitudes littéraires. On remarquerait que des ouvrages joués sans succès rapportaient deux ou trois fois plus à la première épreuve que ceux

qui, de nos jours, se recommandent le mieux au public par le nom de leurs auteurs.

Les comédiens assez puissants pour dominer le public sont toujours fort rares. La plupart d'entre eux doutent de leurs forces, et ont besoin de se sentir soutenus; un dédaigneux silence les paralyserait complètement. Des applaudisseurs à gages, jouant la gaieté ou l'enthousiasme, pour réchauffer la salle et renvoyer l'étincelle à l'acteur, sont un accessoire triste, mais nécessaire, de toute représentation dramatique. Le public lui-même n'est pas fâché qu'on lui fasse violence jusqu'à un certain point en l'arrachant à son apathie. Mais n'a-t-on pas abusé effrontément et maladroitement de ce charlatanisme? Jadis le parterre jugeait en dernier ressort; aujourd'hui les *claqueurs* y règnent avec une grossièreté qui en éloigne les spectateurs honnêtes. Le chef qui dirige ces machines à succès est un fonctionnaire en titre. Nous avons eu entre les mains un marché par lequel une pareille *charge* est transmise à prix d'argent comme une étude d'avoué ou de notaire. L'*entrepreneur* s'engage « à faire tout ce qui dépendra de lui pour faire réussir les pièces nouvelles. » Il doit « protéger les débuts des acteurs et actrices, et soutenir ceux ou celles qui lui seront désignés. » Il n'est pourtant, aux termes de la convention, nullement responsable des non-succès, « à moins qu'il n'y ait faute ou mau-

vaise gestion de sa part. » Pour prix de cet engagement, un nombre déterminé de billets est mis à sa disposition. On croira peut-être que les malheureux qui s'attellent en sous-ordre à un ouvrage, pour le tirer de l'ornière, sont indemnisés du sacrifice de leur soirée. Nullement : ils paient pour applaudir ; ce sont d'ordinaire des ouvriers qui, pour satisfaire la passion du spectacle, presque générale dans leur classe, consentent à acheter un billet à moitié prix, sauf à payer le surplus en applaudissements.

Tous les claqueurs ne se trouvent pas le soir dans les salles. D'autres sont payés pour soutenir les pièces, non plus par des trépignements d'enthousiasme, mais en chantant victoire dans les *réclames* et dans les feuilletons. Quelques directions dépensent, assure-t-on, des sommes considérables en pensions annuelles, en gratifications, en festins, en cadeaux, pour se concilier les faveurs de la publicité. Il faut avoir une bien pauvre opinion du public pour croire qu'il se laisse prendre aux éloges maladroits décernés invariablement à toutes les nouveautés de certains théâtres. Le résultat le plus évident de ces manœuvres est d'enflammer la cupidité de ces *condottieri* de la presse, qui prétendent régenter le monde dramatique, et menacent de leur plume vénale les artistes honnêtes qui rougiraient de se soumettre à un honteux tribut.

Sans compter les applaudisseurs et les journalistes, un nombre à peine croyable de personnes assistent chaque soir au spectacle gratuitement, ou à très bas prix. La foule se cherche elle-même; il fait froid dans une salle déserte, et le plaisir s'en éloigne. Dans cette conviction, beaucoup de directeurs distribuent des billets soumis à une simple taxe d'un franc : comme s'il n'était pas assez de la concurrence étrangère, c'est le théâtre qui fait lui-même concurrence à sa propre caisse. D'autres directions respectent encore assez leur art pour ne pas le mettre au rabais, elles comblent le vide des mauvais jours en jetant les billets à pleines mains à qui veut les prendre. On a prétendu que ces billets sont une sorte d'amorce propre à attirer vers le théâtre une foule de spectateurs en qui l'on fait naître ainsi le besoin des émotions dramatiques. Nous inclinons plutôt à croire qu'on habitue les amateurs de spectacle à s'en procurer la jouissance sans bourse délier, et qu'on émousse la jouissance chez ceux qui ont la facilité de l'obtenir pour rien. Ce qui est positif, c'est qu'une somme énorme est ainsi retranchée du budget des théâtres. En 1830 et 1831, des discussions s'étant élevées à ce sujet, l'administration des hospices fit faire le relevé des billets de faveur présentés aux bureaux de contrôle. Leur valeur fut portée, pour 1830, à 1,135,652 fr. et, pour 1831, à 1,164,730 fr. Le désordre s'est

encore accru depuis lors. Bien loin de chercher à le restreindre, les agents de l'autorité ne négligent pas les occasions d'en profiter. Les théâtres et surtout ceux que des subventions placent plus étroitement dans la main du gouvernement, sont assujétis à fournir des loges et des entrées gratuites, sans nécessité bien démontrée. Obtenir les plaisirs du spectacle sans les payer est un signe d'influence, un témoignage de crédit. Des loges accordées à de hauts fonctionnaires, en vue du service public, passent de main en main, et procurent pour rien les meilleures places à une succession de curieux dépourvus de tout caractère officiel, et qui se gardent bien, dans la prévision de cet avantage, de jamais retenir leur place au bureau de location. On a calculé les pertes qui résultent de ces complaisances; elles sont énormes. Le ministre de l'intérieur a une loge par jour à chacun des cinq théâtres royaux; la préfecture de police et celle du département se partagent environ quinze loges par jour aux divers théâtres; les officiers inférieurs de la police n'en ont pas moins leurs entrées personnelles. A ces concessions perpétuelles il faut ajouter les demandes particulières qu'il est à peu près impossible de repousser. Napoléon, pour qui le gouvernement était un art, agissait d'une autre façon. Un jour, en l'an XI, on lui soumit l'état des loges occupées à l'Opéra par ce qu'on appelait les au-

torités constituées. Sur cette liste figurait les trois consuls, le secrétaire d'État, les ministres de l'intérieur et de la police, le secrétaire du ministère de l'intérieur. Il prend une plume et écrit au bas : « A dater du 1er nivôse, toutes les loges seront payées par ceux qui les occupent. » Pareille chose fut faite pour le Théâtre-Français. En 1807, la mesure fut généralisée par un arrêté où on lit ces paroles : « Personne n'a le droit de jouir gratuitement d'un amusement que l'entrepreneur vend à tout le monde. Les autorités n'exigeront donc d'entrées gratuites que pour le nombre d'individus jugés *indispensables* pour le maintien de l'ordre et de la sûreté publique. » En gouvernant ainsi, on domine plus sûrement les hommes qu'en les comprimant dans les entraves d'une bureaucratie exigeante et taquine.

Tant d'abus ont porté leurs fruits. L'art dramatique traverse présentement une crise douloureuse et menaçante pour son avenir. L'esprit de négoce a tué chez les poètes l'enthousiasme du talent. La plupart d'entre eux ont fait de leur esprit un gaspillage impie. Après de brillants débuts, on les a vus descendre degré par degré jusqu'aux scènes infimes, déserter le théâtre pour le feuilleton qu'un spéculateur couvre d'or, et puis reprendre ces feuilletons qui ont repu le vulgaire, pour les découper en mauvais drames. Les bons comédiens deviennent chaque jour plus rares :

aucune mesure n'est prise pour remplacer ceux qui s'éteignent. Les belles productions de notre ancienne littérature comptent peu d'interprètes dignes d'elles : on ne les joue plus qu'au Théâtre-Français ; la province ne peut les apprécier que par la lecture. La tragédie serait à peu près abandonnée, si Mademoiselle Rachel ne l'avait fait revivre autant par l'émulation qu'elle a excitée chez les autres tragédiens que par ses propres succès. Les traditions s'effacent ; les bonnes manières s'oublient ; les théâtres se recrutent presque exclusivement dans les classes inférieures. L'oisiveté, le penchant à la dissipation, l'attrait d'un certain désordre encore trop commun parmi les artistes, le dégoût de la condition paternelle, font des vocations factices et enlèvent aux ateliers, sans profit pour l'art, des jeunes gens médiocres, dépourvus d'éducation et trop souvent de cet enthousiasme qui peut remplacer l'éducation et inspirer la distinction personnelle. La race bénévole de ces vieux amateurs, dont la sévérité bienveillante était si précieuse pour les artistes, a disparu. Elle est remplacée par la critique des journaux, peu attentive, peu éclairée, peu sympathique, procédant toujours par des éloges outrés ou par des censures amères, qui gonflent ridiculement les uns, découragent les autres, et assourdissent le vrai public, qui n'ose plus s'abandonner à ses propres émotions. Aussi,

ce public si crédule, si débonnaire de sa nature, est devenu méfiant à l'excès, et traite les auteurs comme il a été traité par eux. Il se fatigue vite, et comme un sultan blasé demande sans cesse du nouveau. Les efforts fait pour surprendre sa curiosité le fatiguent plus qu'ils ne l'excitent, et, à force d'être déçu, il a perdu sa confiance dans les noms les plus sonores de notre temps.

Enfin, pour comble de disgrace, le gouvernement assiste à cette anarchie et y paraît indifférent. Au lieu d'exercer son action tutélaire, il se croit affranchi de toute responsabilité, quand la censure a supprimé quelques allusions impertinentes et que les sergents de ville ont maintenu l'ordre matériel. En ne couvrant pas de son patronage, en ne dirigeant point les forces vives de la littérature, il s'est fait, pour ainsi dire, le complice de l'avortement de ces belles intelligences qui nous promettaient une généreuse fécondité.

Telle est la situation présente du théâtre. Nous nous sommes attachés aux traits les plus frappants, en négligeant de multiplier les preuves, pour éviter toute question personnelle. Plusieurs des causes auxquelles on peut rapporter les maux que nous avons signalés, échappent à l'action de la loi comme au zèle des administrateurs. A quoi servirait de récriminer contre les mœurs, les habitudes littéraires, le prosaïsme de nos nouvelles formes politiques? On doit savoir vivre avec son

époque, en travaillant autant que possible à l'améliorer. Pour rendre au théâtre cette prospérité idéale que peuvent rêver les amis du plus beau, du plus difficile des arts, il faudrait de ces mystérieux hasards qui font naître les grands poètes et les grands artistes ; mais il est des abus qu'un ensemble de sages mesures pourrait faire disparaître, il est des influences qui pourraient corriger la stérilité de notre temps. Il nous reste à indiquer, avec la réserve indispensable dans une recherche si épineuse, les réformes qui nous paraissent praticables.

V.

Mesures administratives à prendre à l'égard des théâtres.

Les diverses mesures dont nos investigations ont dû faire sentir la nécessité, peuvent être ramenées à quatre objets principaux. Il convient, selon nous : 1° de réorganiser les théâtres en réduisant le nombre de ceux qui existent; 2° de garantir les droits légitimes des écrivains dramatiques, mais, en même temps, de réprimer les empiètements de la société illégale qu'ils ont formée; 3° de faciliter aux scènes littéraires les moyens de se recruter en acteurs; 4° de rendre plus vigilante et plus efficace la tutelle que l'état doit exercer sur les théâtres. Un résumé rapide

suffira au développement de ces quatre propositions.

1° L'exagération du nombre des théâtres est la cause première de tous les embarras, de tous les désordres que nous avons signalés ; elle a déterminé cette concurrence effrénée qui a eu pour effets les frais croissants de mise en scène, les exigences tyranniques des auteurs, les traitements ruineux des acteurs, les luttes d'amour-propre et d'ambition qui ont abouti à de déplorables catastrophes ; elle a porté à l'art un grave dommage, en favorisant le gaspillage des productions de l'esprit, en récompensant outre mesure ces compositions hâtives qui ont épuisé, pour des succès d'un jour, des intelligences heureusement douées. Au lieu d'un petit nombre de théâtres réunissant des acteurs d'élite on en laisse ouvrir douze ou quinze, dont pas un ne possède une troupe complète. La prospérité matérielle du théâtre, si nécessaire aux progrès de l'art, est devenue une impossibilité, puisque les ressources fournies par le public sont manifestement insuffisantes pour faire réussir tant d'entreprises, fussent-elles toutes dirigées avec la plus incontestable habileté.

Tout démontre donc la nécessité de réduire le nombre des théâtres existants : la responsabilité du gouvernement, l'équité envers les anciennes entreprises, l'intérêt bien entendu des auteurs et

des artistes vraiment distingués, l'intérêt plus pressant encore de l'art, sont autant d'arguments en faveur de cette mesure. L'exécution en serait facile. Il ne s'agit point, comme en 1807, de détruire des propriétés reconnues par la loi. A peu d'exceptions près, tous les théâtres sont exploités en vertu de priviléges temporaires, dont la plupart expirent dans peu d'années. Il suffira de ne point renouveler ceux qui ne paraîtront pas devoir être maintenus, et de faire rentrer dans les limites de leur autorisation les simples théâtres de curiosité, qui, au mépris de la loi et de leurs devoirs, empiètent sur le genre des théâtres proprement dits. Aucun droit ne sera violé; nul ne pourra se plaindre. Les auteurs et les acteurs vulgaires seront seuls intéressés à réclamer. En revanche, on pourrait compter sur l'adhésion des écrivains et des artistes véritables, à qui la réforme proposée préparerait plus de gloire avec une égale rémunération. Le gouvernement se doit à l'art sérieux, à la vraie, à la grande littérature dramatique. Les productions de ceux qui gaspillent leur talent, pour en faire métier, n'ont aucun droit à sa protection.

La réduction du nombre des théâtres a pour conséquence nécessaire le partage exact des genres entre les entreprises conservées. Ce partage, malgré les objections théoriques qu'il soulève, aurait dans la pratique les meilleurs résultats. Il

serait le plus sûr moyen de maintenir entre les divers théâtres une hiérarchie salutaire, de prévenir la déloyale concurrence et les aberrations du talent. Est-il besoin d'ajouter que, pour être efficace, une telle réforme doit être complète, et qu'on n'extirperait pas le mal avec des palliatifs et des termes moyens. « Tout le monde sent, disait en 1806 le ministre de l'intérieur, combien est funeste la multiplicité des petits théâtres. Ils perdent le goût, les mœurs, l'amour du travail; avec eux, la tradition des bons ouvrages et des bons acteurs disparaît; ils se dévorent par une concurrence sans frein. Il n'y a qu'un seul remède à de tels abus : c'est une réduction considérable du nombre des petits théâtres. » Ces paroles sont franches et décisives; nous les adoptons pleinement pour nos conclusions.

2° Les écrivains voués au théâtre se nuisent à eux-mêmes en abusant d'un pouvoir usurpé. Leur association, telle qu'elle est conçue et telle qu'elle se manifeste, ne saurait être longtemps tolérée.

Toutefois, comme les ouvrages destinés à la représentation scénique se produisent dans des circonstances particulières, et n'admettent pas une liberté parfaite de transactions, le gouvernement, avant de se prononcer contre la société des auteurs dramatiques, doit en remplacer l'action par une tutelle désintéressée et bienveillante,

de nature à protéger les écrivains sans alarmer les directeurs. Ces garanties réciproques se trouveraient dans une sorte de charte dont on nous permettra d'indiquer les bases :

Tarifer d'une manière absolue les droits d'auteur, tant pour Paris que pour la province, suivant la nature et l'étendue des ouvrages, suivant le rang qu'occupent dans la hiérarchie dramatique les scènes où ces ouvrages sont représentés; — interdire toute stipulation qui tendrait à convertir une partie de ces droits en billets dont la vente viole les règlements de la police et frustre les hôpitaux; — retirer son privilége à tout directeur qui falsifierait les comptes de recette, ou qui abuserait de sa position pour obtenir des auteurs isolés l'abandon de leurs droits, pour s'attribuer les profits d'une collaboration simulée, ou même pour faire jouer trop souvent ses propres ouvrages à l'exclusion de ceux des autres, surtout quand cette préférence ne serait pas justifiée par la faveur publique : — telles sont, d'une part, les garanties que le gouvernement doit assurer aux gens de lettres.

D'autre part : — ne pas reconnaître la dictature que les auteurs dramatiques, réunis en corps, s'attribuent; — frapper de nullité tous les actes qui pourraient enchaîner postérieurement la liberté des associés; — ne considérer les réunions des auteurs que comme des assemblées

consultatives, exiger que toutes leurs décisions soient soumises à l'autorité supérieure, qui en appréciera la justice et se portera arbitre entre les auteurs et les directeurs, mais ne plus souffrir que les écrivains, juges et parties dans leur propre cause, communiquent directement des *arrêtés* à leurs adversaires, en fulminant contre eux une sorte d'excommunication; — prêter, au besoin, le secours des agents de l'état pour la perception des droits, de manière à permettre aux auteurs qui voudraient rester en dehors de l'association de toucher leurs revenus sans sacrifier leur indépendance : — voilà ce que le gouvernement doit faire, s'il veut rassurer ceux qu'il a privilégiés pour l'exploitation des théâtres. Contenu en même temps que protégé par un tel règlement, chacun des contractants retrouvera sa liberté d'action sans qu'il lui soit possible d'en abuser, et peut-être cette indépendance rendra-t-elle au génie dramatique le ressort que des habitudes mercantiles ont visiblement affaibli.

3° Entre toutes les plaies du théâtre, il en est une qui deviendrait mortelle, si l'on n'y portait remède : c'est la progression toujours croissante du traitement d'acteurs souvent médiocres. Plus d'une fois les directeurs ont essayé de se concerter pour réduire les appointements des artistes : de semblables coalitions, répréhensibles en elles-mêmes, resteront toujours sans effet, car il

n'est pas possible qu'un entrepreneur dramatique résiste longtemps au désir secret de fortifier sa troupe, en désorganisant celle de ses rivaux. Les prétentions exagérées ne pourront être réduites que par la concurrence que les acteurs se feront à eux-mêmes. Il faut que les directeurs se coalisent, non pour molester les talents qui existent, mais pour créer et développer des talents nouveaux.

C'est surtout pour les grands théâtres que les moyens de recrutement sont insuffisants. Pour briller sur les scènes inférieures, il ne faut qu'une intelligence superficielle, un chaleureux instinct, une certaine aptitude à l'imitation, qualités naturelles qui peuvent se révéler instantanément; mais l'artiste véritable ne se forme pas en un jour, si richement doué qu'il soit. Les longues études, les exercices fatigants, l'observation attentive sur les autres et sur soi-même, lui sont tellement indispensables, que l'ardeur au travail, que la persévérance sont les indices les plus certains de sa vocation. Autrefois, l'honneur de paraître sur les grands théâtres était l'ambition de presque tous les artistes. Il n'en est plus de même aujourd'hui. On a hâte d'acquérir quelque peu de métier, pour l'exploiter sur une scène vulgaire. Il y aurait moyen de contrebalancer cette funeste disposition par quelques mesures en faveur des études que l'art et le bon goût peuvent avouer. La

composition des théâtres royaux n'est pas assez irréprochable pour justifier l'insouciance de l'administration à cet égard. Le Conservatoire, dont nous avons approuvé l'institution et reconnu les services, ne suffira jamais au recrutement des grands théâtres. Il n'est qu'une école. Or, au sortir de toute école, il y a nécessité de couronner l'éducation théorique par les leçons de l'expérience. Le Conservatoire ne peut fournir que des élèves, et encore serions-nous heureux s'il en formait beaucoup qui donnassent des gages pour l'avenir. Les théâtres des départements, voués jadis à la tragédie et à la comédie, commençaient des réputations qui tôt ou tard étaient couronnées à Paris par les suffrages des bons juges. Ils sont stériles aujourd'hui. Les scènes lyriques ne leur doivent aucun artiste éminent : Monrose est le dernier comédien qu'elles aient donné au Théâtre-Français.

Il est donc nécessaire que l'autorité intervienne au plus tôt, si elle veut prévenir la décadence irrémédiable de l'art théâtral. Le programme des études du conservatoire doit être soumis à une révision sévère. Un ou deux théâtres d'essai doivent être élevés et encouragés pour les élèves qui étudient isolément ou sous l'inspiration d'un professeur particulier. Il serait bon encore que les administrations départementales, en accordant les subventions, fissent quelques réserves, afin

que les scènes ne fussent pas envahies exclusivement par ce vaudeville qu'on peut jouer sans art, et cet opéra-comique qu'on peut chanter sans voix.

Les ordres de début de l'ancien régime, renouvelés sous l'empire, répugnent à nos principes de liberté. On ne comprend guère l'obligation imposée à un comédien de paraître malgré lui sur un théâtre où ne l'appelle point son goût, ni peut-être sa vocation. Cependant il est une disposition qui ne nous paraît pas incompatible avec la législation générale, et dont l'adoption favoriserait le recrutement des scènes du premier ordre. L'obstacle à l'exécution d'un ordre de début peut venir du comédien qui le reçoit, ou du théâtre où il est présentement engagé. On ne peut contraindre le premier, s'il refuse de déférer à l'ordre; mais le gouvernement pourrait renouveler les conditions imposées aux fondateurs du Gymnase, c'est-à-dire stipuler, dans les privilèges qu'il confère, que dans le cas où le comédien donnerait son consentement, son engagement antérieur serait rompu sans dédit. La liberté personnelle de l'artiste serait respectée, et le directeur ne pourrait se plaindre de l'inexécution d'une clause à laquelle il se serait soumis en recevant son investiture.

Il est surtout un théâtre auquel cette disposition devrait s'appliquer; nous voulons parler de

l'Odéon. La création d'un second théâtre français a été utile et bonne; il était convenable que deux scènes fussent consacrées à la littérature sérieuse, à la tragédie, à la haute comédie; mais on a eu le tort de constituer l'Odéon en rivalité directe avec le Théâtre-Français : il en devait être seulement l'annexe, comme l'avait voulu le décret de 1807. Organiser l'Odéon de telle façon qu'il devienne une scène de début et d'essai pour le premier théâtre, sans toutefois compromettre la liberté nécessaire aux progrès de l'art, et la dignité personnelle des artistes, c'est un problème d'une solution difficile, mais non pas impossible, à ce qu'il semble.

4° Comme couronnement de ces mesures, et pour en assurer le succès, le gouvernement doit ressaisir sur les théâtres une autorité qu'il a trop laissé affaiblir. Une réorganisation générale doit être réglée dans des vues d'ensemble, avec une certaine hauteur de pensée, avec la constante préoccupation des intérêts d'ordre, de bonnes mœurs, d'éducation publique et de police qui y sont engagés. La révolution de juillet, en remettant au ministre de l'intérieur la surveillance des théâtres, les a privés d'une direction spéciale et attentive. La liste civile, sous l'empire et sous la restauration, tenait à honneur de soutenir les grands théâtres; elle leur accordait de larges gratifications, et ceux qui la représentaient se fai-

saient un devoir de défendre des établissements dont le succès touchait en quelque sorte à l'honneur de la couronne. Cette solidarité a cessé le jour où le gouvernement des théâtres a échappé à la liste civile.

Pour apprécier la différence des deux régimes, il suffit de comparer l'indifférence qui a suivi 1830 aux efforts prodigués auparavant pour assurer la conservation et la prospérité de notre première scène nationale. Sans remonter à Louis XIV, sans invoquer les traditions vraiment royales de l'ancienne monarchie, il suffit de rappeler qu'en l'an VII, le directoire exécutif lui-même s'occupait avec sollicitude de la Comédie-Française, voulant, disait-il, « assurer l'existence de cette école nationale de l'art dramatique. » L'empereur déclarait en 1806, dans le conseil d'état, que le Théâtre-Français « fait partie de la gloire natiotionale. » En 1812, il écrivait à Moscou la charte constitutive de ce théâtre; il couvrait les comédiens de sa protection constante, ne dédaignait point de leur donner personnellement audience, et les appelait dans toutes les solennités de sa cour. Sur son invitation, sa famille et tous les grands dignitaires avaient une loge payée chaque année : la bienveillance du souverain excitait l'émulation, provoquait la faveur publique, échauffait le zèle des artistes et appelait sur eux cette célébrité qui est un gage de fortune.

Cet éclat, déjà affaibli sous la restauration, s'est éteint depuis 1830. La liste civile se réserve encore plusieurs loges en déduction du loyer de la salle dont elle est propriétaire, et plusieurs fois elle a fait généreusement des remises sur les termes de ce loyer; mais le haut patronage qu'on a enlevé aux théâtres royaux, en les détachant de la liste civile, est loin d'être remplacé par la gestion du ministère de l'intérienr. Le ministre, absorbé par d'autres soins, détourné par les préoccupations de la politique, subjugué par les influences parlementaires, ne peut consacrer aux théâtres la vigilance de tous les instants qu'ils réclament.

Pour les théâtres secondaires, comme pour ceux des départements, le gouvernement est souvent appelé à choisir des directeurs. Si l'on doit en croire des renseignements dignes de foi, ces choix jusqu'ici n'ont pas été fort heureux : ils n'ont pas toujours porté sur les hommes les plus irréprochables, sur ceux que leurs ressources mettaient le plus en état de subvenir aux obligations qu'ils contractaient. On a vu un directeur acheter un privilège un million et demi, et, à défaut de capitaux, le payer en billets de spectacle, qui, vendus à moitié prix, devaient pour longtemps tarir ses recettes, combinaison qui rendait sa ruine inévitable. La commission des auteurs dramatiques est à même de faire à cet égard de

curieuses révélations : les documents divers qu'elle a recueillis éclaireraient d'un triste jour l'histoire financière du théâtre.

Le premier devoir de l'administration est de ne point imposer aux entreprises des charges inutiles. Il y aurait peu de dignité de la part des fonctionnaires publics, à s'armer de leur titre pour obtenir des entrées gratuites, lorsque cette faveur n'est pas légitimée par les nécessités du service. L'ancienne aristocratie se faisait un point d'honneur de soutenir les théâtres. Ceux qui possèdent aujourd'hui l'influence en vertu du régime constitutionnel s'exposeront-ils plus longtemps à une comparaison fâcheuse? Les petits spectacles, à qui tous les moyens de succès sont bons, ont une subvention assurée dans la bourse de tous ceux dont les instincts et le goût sont vulgaires. Que restera-il aux théâtres qui ont pour mission de conserver les traditions et les convenances de la bonne société, si le gouvernement ne s'applique pas à leur rendre utile le patronage des classes supérieures?

Tout en adoptant le principe de la censure, nous n'admettons pas que le pouvoir public ait accompli sa tâche quand les ciseaux de ses examinateurs ont mutilé les pièces soumises à son examen. La censure est purement négative; elle prévient la violation de l'ordre ou de la morale; mais elle n'en assure point le règne. Un gouver-

nement a une mission plus élevé. Il doit guider le peuple confié à sa direction suprême, le stimuler par de nobles émotions, lui inculquer des principes généreux. Ce devoir est surtout impérieux dans un pays où de longues agitations ont ébranlé les croyances, dans une société qui a pour base la liberté de la pensée et le droit d'examen, dans une nation qui renferme des classes laborieuses, en nombre immense, travaillées par l'esprit de désorganisation et souvent irritées par de dures souffrances. Aucun moyen d'influence n'est plus puissant que le théâtre, où le peuple se presse, avide de plaisir, et accessible à tous les sentiments de grandeur et de dévouement. Aucune école ne peut être plus fertile en bons renseignements, aucune tribune plus féconde en inspirations droites et pures. Tous les gouvernements éclairés ont appelé à leur aide les représentions dramatiques. Des récompenses sont déjà décernées à l'écrivain qui répand dans les familles des productions utiles aux mœurs. Pourquoi serait-on moins généreux envers celui qui par le drame s'adresse au public en masse? Que des encouragements lui soient offerts. Après la censure, qui aura défendu de dépraver par des spectacles honteux les classes inférieures, de leur présenter le pauvre et le faible comme les victimes obligées du riche et du fort, doit intervenir la puissance publique pour honorer et enrichir l'écrivain ap-

pliqué à faire pénétrer dans le peuple de bonnes et saines doctrines, à lui montrer dans le travail, dans l'instruction, dans la soumission aux lois de la Providence, les moyens sûrs et honnêtes d'améliorer sa condition ou d'alléger le poids de sa misère. Ne serait-il pas temps d'essayer, au prix de quelques sacrifices, de diriger vers un but de perfectionnement moral le plaisir des classes les plus nombreuses, les plus dignes de notre sollicitude?

La haute littérature a aussi sa moralité. C'est en redressant les esprits qu'elle agit sur les mœurs publiques. Les gouvernements antérieurs ne négligeaient point d'encourager spécialement le génie dramatique. Aujourd'hui, sur une somme de 1,200,000 francs destinée aux théâtres, les trois quarts sont accordés au chant et à la danse. La part faite sur ce budget à la littérature proprement dite nous semble insuffisante. Sous l'ancien régime et sous l'empire, des prix étaient décernés aux compositions littéraires ou musicales d'un ordre élevé. Ne serait-il pas opportun de relever par des stimulants de cette nature les intelligences momentanément affaissées? Les petits théâtres détrôneront les grands, les pièces à couplets tueront la haute comédie, comme le feuilleton a tué les ouvrages sérieux et les travaux de longue haleine, si l'autorité publique ne contrebalance pas, à l'aide des ressources dont elle dis-

pose, les offres corruptrices de ces industriels qui spéculent sur la prostitution littéraire. Ce remède est d'un usage difficile, nous le sentons bien : il y aurait des précautions nombreuses à prendre pour que l'intrigue et le favoritisme ne fissent pas dégénérer une libéralité nationale en un gaspillage scandaleux ; mais la difficulté des moyens et la perspective même de quelques abus, ne sauraient l'emporter sur la grandeur du but.

Tels sont les objets sur lesquels doit se porter l'attention du gouvernement. Que le théâtre trouve auprès de lui la protection et la discipline, les encouragements et les conseils. Le jour où l'administration publique prendra ce rôle, l'avenir de la scène française cessera d'être un sujet d'inquiétude.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

—

33

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

ERRATA (1).

—

Page 49, ligne 16 : à 111 rabbins, *lisez* : a 111 rabbins.
114, 24 : qui réclament, *lisez* : qui réclame.
116, 20 : qui livre, *lisez* : livre qui.
252, 9 : on fit entrer, *lisez* : on y fit entrer.
291, 25 : connalt en second lieu sur des recours, *lisez* : connalt en second lieu des recours.
344, 13 : et l'emploi des moyens, *lisez* : et l'emplo de moyens.
372, 25 : familles habitent toute une maison, *lisez* : habitant.
393, 13 : aux autres les communes, *lisez* : aux autres communes.
401, avant dernière ligne : si l'on considére le but, *lisez* : si l'on en considère le but.

(1) On se borne à indiquer ici les fautes qui peuvent infiner sur le sens ou sur la correction grammaticale ; quant aux simples erreurs typographiques, le lecteur n'a pas besoin qu'on les lui indique.

—



